

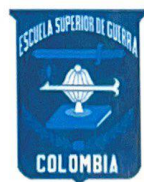
PUBLICACIÓN SEMESTRAL DE LA
ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA
MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONALES

Seguridad y
Defensa
Nacionales

Seguridad
Ciudadana

Seguridad
Global y
Regional

Ensayos sobre defensa y seguridad



Directivos

Brigadier General **Carlos Quiroga Ferreira**,
Director Escuela Superior de Guerra
Contralmirante **Orlando Malaver Calderón**,
Subdirector Escuela Superior de Guerra
Coronel **Eriberto Arias Murad**,
Decano Académico Escuela Superior de Guerra
Doctor **Juan Carlos Ruiz Vásquez**,
Director Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales

Edición

Director Publicación
Juan Carlos Ruiz Vásquez

Coordinadora Publicación
Olga Lucía Illera Correal

Consejo Editorial

Brigadier General **Carlos Quiroga Ferreira**,
Contralmirante **Orlando Malaver Calderón**, Coronel **Eriberto Arias Murad**,
Coronel **Sergio Mantilla Sanmiguel**, **Juan Carlos Ruiz Vásquez**,
Rubén Sánchez David, **Javier Torres Velasco**, **Fernando Giraldo García**,
Ricardo Correa Robledo

Corrección de Estilo
Gustavo Patiño Díaz

Preprensa e Impresión
Grafic Editores Ltda

Diagramación
Patricia Bustamante & Layla Tafur

Suscripciones e Información
Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales, Cra 11 N° 102-50, Oficina 417
Tels.: 6206381, 6204066
Correo electrónico: maestria@esdegue.mil.co

Los artículos publicados en Ensayos sobre Defensa y Seguridad no representan una opinión del Comando General de las Fuerzas Militares, ni de la Escuela Superior de Guerra; las opiniones allí expresadas son responsabilidad de los autores.

Ensayos sobre Defensa y Seguridad
Número 01. Escuela Superior de Guerra. Bogotá.
Segundo Semestre de 2004
ISSN 1794-8320

Contenido

Ensayos Sobre Defensa y Seguridad

MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONALES

Escuela Superior de Guerra

Contenido

Presentación

■ Juan Carlos Ruiz Vásquez.....	5
---------------------------------	---

Seguridad y Defensa Nacionales

La guerra actual de las FARC: ¿Derrota, victoria o camaleonismo?

■ Yenny Marlene Gutiérrez Oropeza.....	9
--	---

Hacia la construcción de una política nacional de seguridad y defensa

■ Joaquín Romero Herrera.....	31
-------------------------------	----

Seguridad Ciudadana

Reinventando la seguridad en Colombia: reformas fallidas y modernización inconclusa de la Policía colombiana

■ Juan Carlos Ruiz Vásquez.....	57
---------------------------------	----

Seguridad Global y Regional

Perspectiva psicosocial de la frontera colombo-ecuatoriana

■ B.C. Luis Roberto Pico Hernández.....91

Canadá: ¿caminos de solución?

■ Fernando Larotta Peláez.....111

La Federación de Rusia en el sistema internacional: ¿Qué hay del oso?

■ Carlos F. Suárez Isaacs.....131

Las armas de destrucción masiva de Israel, como un factor de inseguridad mundial

■ Catherine H. Jones.....153

Los Autores.....181

Presentación

Juan Carlos Ruiz Vásquez

Esta nueva publicación intenta llenar el vacío existente en el análisis académico de los temas de seguridad y defensa. Aunque los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001 reavivaron el interés por estos temas; en Colombia no existen aún publicaciones periódicas que permitan debatir, bajo diferentes perspectivas, las principales problemáticas de la defensa y la seguridad. Algunos centros de investigación en el país han publicado sus resultados finales o parciales de investigaciones sobre la

seguridad como respuesta a un creciente interés en estas materias producido por la Estrategia de Seguridad Democrática de la administración del presidente Álvaro Uribe Vélez. No obstante, muchos de estos productos académicos se han centrado en un entendimiento de la seguridad de Colombia desde la perspectiva de las relaciones internacionales. La publicación Ensayos sobre Defensa y Seguridad pretende tocar temas poco tratados por la comunidad académica en general como la Naturaleza de la Guerra, los Fundamentos de

la Lógica Estratégica, la Seguridad Interna, Seguridad ciudadana, la Inteligencia, la Estrategia Militar Operativa y General, la Geoestrategia, entre otros temas.

Esta publicación se basa en las investigaciones de largo aliento de profesores, alumnos y colaboradores de la Maestría en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra. En este número se presentan tres grandes seccionestemáticas, la primera de ellas dedicada al análisis de diversos aspectos de la Seguridad y Defensa Nacionales; en un segundo momento, se presenta la temática de la seguridad ciudadana desde un estudio de la Policía Nacional; para, finalmente, concluir con una sección destinada a abordar algunas temáticas de la Seguridad Global y Regional.

En el primer artículo de, Yenny Marlene Gutiérrez, "La guerra actual de las FARC: ¿derrota, victoria o camaleonismo?", se hace una breve revisión de la evolución político-militar de las FARC e identifica las razones puntales que obligaron a esta agrupación subversiva a modificar transitoriamente la naturaleza de

la guerra, para sugerir entonces la utilización de algunos instrumentos que permitan definir estrategias de conducción de esta nueva guerra hacia resultados positivos y recuperar así la seguridad de los colombianos y garantizar la estabilidad democrática.

En el artículo "Hacia la construcción de una política nacional de seguridad y defensa", Joaquín Romero desarrolla un análisis de la naturaleza del conflicto colombiano, concentrándose en uno de los elementos de la trilogía de Clausewitz, el Estado, en cuanto a su política de seguridad y defensa, examinando su definición, origen y la forma como esta política se explica. Para ello se observa e interpretan los cambios organizacionales en los ámbitos externo (de articulación de organizaciones centrales y regionales,) e interno (modificaciones organizacionales, la estructura del Ministerio de Defensa) como consecuencia del surgimiento de la política de seguridad y defensa.

La segunda sección de esta revista explora la temática de la seguridad ciudadana, especí-

ficamente a través del análisis de las transformaciones de la Policía Nacional. Juan Carlos Ruiz, en su artículo “Reinventando la seguridad en Colombia: reformas fallidas y modernización inconclusa de la Policía colombiana”, trata de mostrar cómo las recientes reformas planteadas para la transformación de la Policía Nacional han resultado inocuas, en tanto que no han tocado a la organización en su interior con sus vicios, cortocircuitos y cultura. Por ello no ha podido salir de su marasmo institucional y generar confianza entre el ciudadano común. Al mismo tiempo reconoce el avance que se ha dado en esta transformación a través de la implementación de las estrategias del New Public Management, aunque con resultados limitados en la práctica.

Finalmente en la tercera sección, dedicada al tratamiento de diversos temas de la Seguridad Global y regional, el brigadier general Roberto Pico aborda el tema de análisis psicosocial de la frontera colombo-ecuatoriana, considerando que es indispensable el conocimiento de sus problemáticas por parte del

Estado colombiano para que se adopten estrategias que resuelvan el conflicto interno.

En el segundo ensayo de esta sección “Canadá: ¿camino de solución?”, Fernando LaRotta plantea que las relaciones colombo-canadienses son un pivote para la solución del conflicto colombiano. El autor concluye que el papel de Canadá en los próximos diez años debe ser más intenso, en cuanto a la seguridad humana, y debe fomentar de manera directa la participación de la sociedad civil en la construcción de un Estado seguro, desde el punto de vista humano, en el que prime el bienestar y seguridad de todos los ciudadanos. De esta manera, Colombia estará más cerca de la visión canadiense de un país estable, próspero y pacífico, dentro de un hemisferio compartido.

Por su parte, en el artículo de Carlos Suárez, “La Federación Rusa en el sistema internacional: ¿Qué hay del oso?” se presenta un análisis de la posición de la Federación Rusa en el sistema internacional a partir de la llegada de Vladimir Putin al poder,

haciendo énfasis en el tratamiento de las políticas de seguridad interna y externa, y examinando brevemente los retos de la política exterior rusa frente a los numerosos obstáculos que se presentan a su deseo de reposicionarse internacionalmente.

Para cerrar esta sección de Seguridad global y regional, Catherine Jones insiste en el artículo "Las armas de destrucción masiva de Israel, como un factor de inseguridad mundial" sobre el peligro que este tipo de armas representa para la humanidad y en la necesidad de que la región del Medio Oriente esté libre de ellas. Se hace énfasis en la posición de Israel y la desconfianza que

suscita en el sistema internacional y en las potencias occidentales, y cómo esta situación brinda a su vez el camino apropiado para el recrudecimiento del conflicto en el Medio Oriente, ya que ni Israel ni Palestina están dispuestos a ceder más condiciones para buscar la supuesta paz.

Así este primer número de Ensayos sobre Defensa y Seguridad busca presentar para el debate académico algunas importantes reflexiones sobre los principales temas de la seguridad y la defensa; desde perspectivas organizacionales, nacionales e internacionales; contribuyendo así a la profundización y difusión del interés de la comunidad en general en estas temáticas.

Seguridad y Defensa Nacionales

La guerra no constituye un pasatiempo, ni una simple pasión por la osadía y el triunfo, ni el fruto de un entusiasmo sin límites; es un medio serio para alcanzar un fin serio.

Clausewitz

9

La guerra actual de las FARC: ¿Derrota, victoria o camaleonismo?

Yenny Marlene Gutiérrez Oropeza

Resumen

La autora hace una breve revisión de la evolución político-militar de las FARC, e identifica las razones puntales que obligaron a esta agrupación subversiva a modificar transitoriamente la naturaleza de la guerra, para sugerir la utilización de algunos instrumentos que permitan definir estrategias de conducción de esta nueva guerra hacia resultados positivos y recuperar así la seguridad de los colombianos y garantizar la estabilidad democrática.

Introducción

El general prusiano Karl von Clausewitz,¹ el más grande teórico de la guerra, escribió hace 200 años que “el primer acto de discernimiento, el mayor y el más decisivo que llevan a cabo un estadista y un jefe militar es el de establecer correctamente la clase de guerra en la que están empeñados y no tomarla o convertirla en algo diferente de lo que dicte la naturaleza de las circunstancias. Éste es el primero y el más amplio de todos los problemas estratégicos”, y así lo tomaremos para el desarrollo de este ensayo, que la guerra es un instrumento político, que su naturaleza es compleja y variable y que, por lo tanto, la evolución de este ‘camaleón’ influye definitivamente en la definición del fin y los medios de la guerra.

De modo que si trasladamos estos conceptos a la guerra de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) contra el Estado colombiano,² veremos cómo esta guerra revolucionaria ha ido cambiando de ‘color’. De la táctica de guerra de guerrillas de los años noventa pasaron a la guerra de movimientos (1995-1998), que les permitió obtener importantes victorias militares (Mitú, La Carpa, Las Delicias, Patascoy). En 1999, las Fuerzas Militares entendieron que los golpes recibidos obedecían, precisamente, al desconocimiento de la naturaleza de la guerra de las FARC en ese momento histórico. Por ello se vieron obligadas a

10

...(1) Karl von Clausewitz nació en 1780 en Burg, cerca de Magdeburgo, Alemania. En 1801 siguió los cursos de la Academia Militar de Berlín, bajo la dirección del general Grehard von Scharnhorst, gran reorganizador del ejército prusiano. Posteriormente fue nombrado ayudante de campo del príncipe Augusto de Prusia, junto al cual sirvió en el infeliz encuentro con las tropas de Napoleón en Jena (1806). Caído en poder de los franceses, permaneció prisionero hasta 1809. Recuperada su libertad, se vinculó como profesor en la Academia Militar de Berlín para asumir después el cargo de jefe de sección del Ministerio de Guerra Alemán. En 1812, Clausewitz decidió formar parte del ejército ruso, pues encontró en el enfrentamiento con su propio país un recurso para liberar a aquel del dominio francés. Federico Guillermo III se había visto obligado a someterse a la presión de Napoleón y Prusia se había convertido en aliada forzosa de Francia y Clausewitz estaba convencido de que el zar Alejandro I redimiría a su nación de la atadura napoleónica como efectivamente ocurrió en la batalla de Leipzig. En 1814, después de escribir para el mariscal de campo prusiano August von Gneisenau el libro *La campaña de 1813 hasta el armisticio* se incorporó de nuevo al ejército prusiano y participó en la batalla triunfal de Waterloo. De 1816 a 1830 ejerció la dirección de la Academia Militar de Berlín y de allí pasó a ocupar un cargo en el Estado Mayor Alemán. Falleció en 1831, en Breslau, fulminado por el cólera. Su obra *De la guerra* tuvo una publicación póstuma, a instancias de su viuda.

(2) En razón a que no es propósito de este ensayo entrar en la discusión teórica y conceptual de la ‘guerra’, se ha tomado a Clausewitz en *De la guerra*, donde la define como “un acto de fuerza que se lleva a cabo para obligar al adversario a acatar nuestra voluntad” (1999: 29). Además, se parte de la afirmación del comandante del Ejército Nacional, general Carlos Alberto Ospina Ovalle, en la conferencia dictada en el marco del II Seminario Internacional de Arte Operacional (Escuela Superior de Guerra, 22-25 de julio de 2003), en el sentido de que por su naturaleza y características, Colombia se enfrenta a una guerra revolucionaria, evolutiva y ascendente.

incorporar cambios contundentes en el pensamiento militar y, por lo tanto, en la doctrina del arte operacional, reflejados positivamente en las derrotas de las FARC a partir de 2001 hasta la fecha (Operación Gato Negro, sur del país; Operación Berlín, Departamento de Santander; Operación Marcial, Departamento de Antioquia; Operación Libertad, Departamento de Cundinamarca; entre otras).

En consecuencia y ante la respuesta del Estado, las FARC modificaron de nuevo sus medios de conducción de la guerra y regresaron, con el terrorismo, a la guerra de guerrillas, a partir de 2002, con mayor intensidad después de que finalizara la zona de distensión otorgada por el gobierno de Andrés Pastrana Arango para facilitar un proceso de diálogo hacia una posible negociación de paz con esta agrupación subversiva.³

A partir del 7 de agosto de 2003, fecha en que asumió el poder el presidente Álvaro Uribe Vélez, con las banderas de su política de seguridad democrática respaldadas por un amplio y significativo caudal electoral, las FARC reiniciaron una escalada terrorista que tocó las estructuras de la Casa Presidencial, ubicada en el centro de Bogotá y que produjo 35 muertos y más de un centenar de heridos; dos semanas más tarde hicieron explotar una casa bomba en la ciudad de Neiva, capital del departamento del Huila, que ocasionó la muerte de 18 personas. Éstos y muchos otros incidentes de gravedad condujeron a las autoridades a considerar que había comenzado la guerra urbana de las FARC, notificada mediante amenaza pública de Jorge Briceño, 'Mono Jojoy', durante el acto de entrega en el año 2001 de militares y policías en poder de esa guerrilla.⁴

No obstante, a la respuesta integral y realmente contundente y efectiva del Estado ante esa nueva táctica de guerra, las FARC, de un momento a otro, desactivaron los explosivos. Se planteó el debate nacional sobre la realidad y el futuro

...(3) La zona de distensión en los municipios de Mesetas, Uribe, La Macarena, Vistahermosa (Departamento del Meta) y San Vicente del Caguán (Departamento del Caquetá) fue declarada mediante la Resolución 85 del 14 de octubre de 1998 de la Presidencia de la República. La decisión de despeje de esta área del territorio nacional, que se inició el 7 de noviembre de este mismo año, fue ampliada en varias oportunidades hasta el 20 de febrero de 2002. El 7 de enero de 1999 el presidente Andrés Pastrana Arango instaló en San Vicente del Caguán la Mesa de Diálogo con las FARC.

(4) La estrategia de urbanización del conflicto armado fue planteada y aprobada desde 1982 por la Séptima Conferencia de las FARC, mencionada de nuevo en la Octava y en los Plenos de 1997 y 2000. En el último, se revisa el "Plan Estratégico para la toma del poder por las FARC-EP" con el acento puesto en el "Reajuste Político del Plan".

político y militar de esta agrupación subversiva: ¿están derrotados? ¿Están ganando la guerra sin disparar un solo cilindro?⁵ El objetivo del ensayo es demostrar que estamos, sencillamente, frente a un nuevo ‘cambio de color’ en la naturaleza de la guerra y que las FARC se retiraron a fortalecer su lado más vulnerable: el político. En ese período de ‘acumulación’ y fortalecimiento de fuerzas apuntarán, sin duda, a los elementos de la trinidad clauswitziana: gobierno, pueblo y Fuerzas Militares. El proceso tendrá, por lo tanto, solamente los resultados que proyecte el presidente de la República, conductor natural de la guerra del Estado, a partir del análisis de las características fundamentales que definen este conflicto, de su aceptación como un fenómeno social distinto y de las decisiones sobre el empleo de los medios adecuados para alcanzar los objetivos políticos que requiere la nación.

12 A continuación se revisa brevemente la evolución político-militar de las FARC, se identifican las razones puntuales que obligaron a esta agrupación subversiva a modificar transitoriamente la naturaleza de la guerra y, finalmente, se sugieren algunos instrumentos que se consideran de utilidad en la definición de estrategias que permitan fortalecer los medios de conducción de esta nueva guerra hacia resultados positivos que permitan recuperar la seguridad de los colombianos y garantizar la estabilidad democrática.

... (5) Uno de los planteamientos recientes sobre el tema apareció en la revista *Semana*, edición 1105 del 4 de julio de 2003, donde el ex comandante del FMLN salvadoreño, Joaquín Villalobos, actualmente vinculado a la Universidad de Oxford, expone en un extenso artículo las razones por las cuales, según su opinión, las FARC están perdiendo la guerra. Aunque el analista no descarta que este grupo subversivo pueda realizar aún algunas operaciones militares importantes, agrega que los indicadores que miden la victoria en la guerra como armamento capturado, prisioneros, deserciones, bajas contadas directamente, crecimiento de fuerzas, número de operaciones ofensivas y defensivas, apoyo de la población y terreno conquistado muestran claramente, según él, que se está derrotando a las FARC. Posteriormente, en el mismo medio de información, edición 1106 del 11 de julio de 2003, el internacionalista y experto en temas de paz y resolución de conflictos Vicente Torrijos llama la atención sobre el artículo de Villalobos y manifiesta que “no hay problema más difícil de manejar tanto a nivel analítico como en el campo de batalla, que el espejismo bélico, el mismo que nos lleva sin remedio al triunfalismo y la vanagloria” y afirma que, por el contrario, tenemos a unas FARC a la defensiva, que marcando los tiempos y las pulsaciones de la guerra tras una verdadera alternativa de poder.

1. Las FARC y su ideal político: la toma del poder

Cuando revisamos desprevenidamente la historia de la violencia en Colombia, encontramos que muchos textos coinciden con los documentos de las FARC, al afirmar que esta organización subversiva nació el 27 de mayo de 1964, en Marquetalia, Tolima, cuando 46 hombres y dos mujeres se armaron como grupo de autodefensa ante la violencia bipartidista de la época. No obstante, otros académicos que han profundizado en el tema plantean que el surgimiento de las FARC tiene raíces políticas mucho más profundas y que su origen se remonta a la revolución rusa de 1917 y su proyecto de exportar la revolución comunista al mundo.

Así, Colombia no habría sido ajena a este proceso. Personajes como Gilberto Vieira White y María Cano traen el modelo desde Rusia, que empieza a consolidarse y culmina con la creación del Partido Comunista Colombiano, en 1930. Hechos de gran impacto y trascendencia como la masacre de las bananeras y el asesinato en Bogotá de Jorge Eliécer Gaitán, en 1948, que desata la llamada Violencia de los años cincuenta, son aprovechados como coyuntura para fortalecer el adoctrinamiento por parte del Partido Comunista, principalmente en la población urbana y rural del sur del Tolima y la región del Sumapaz. El comunismo internacional capitaliza a figuras como Pedro Antonio Marín o 'Manuel Marulanda Vélez' y lo matricula en la corriente marxista leninista, y a Jacobo Arenas, quien diseña el Programa Agrario de los Guerrilleros de las FARC, proclamado desde Marquetalia, el 20 de julio de 1964, corregido y ampliado por la Octava Conferencia Nacional, el 2 de abril de 1993 como Política Agraria Revolucionaria y vigente hasta la fecha.

A pesar del derrumbe de un segmento importante del comunismo internacional, que los dejó prácticamente sin fundamento político, las FARC internamente insistieron en continuar con los lineamientos de la doctrina marxista-leninista, y bajo la estrategia de no entrar en contradicción con el orden mundial optaron por incorporar la fachada 'bolivariana' al Plan Estratégico que entonces denominaron

Campaña Bolivariana por una Nueva Colombia y al Movimiento Bolivariano por una Nueva Colombia (MBNC), aprobado en el Pleno de la Uribe de 1989. El Plan complementa las conclusiones de la Séptima Conferencia de Guerrilleros, celebrada entre el 18 y el 25 de enero de 1982, donde, entre otros aspectos, se aprueba agregar a la denominación de la sigla FARC las iniciales EP, correspondientes a la expresión *ejército del pueblo*, en concordancia con los nuevos lineamientos políticos del Plan Estratégico, que reiteran como objetivo final la toma del poder por parte de las fuerzas guerrilleras.

El Plan Estratégico, proyectado para un período de ocho años, a partir de enero de 1990, se ejecutaría en cuatro fases: en la primera de ellas se proyectó alcanzar sesenta cuadrillas, obtener 56 millones de dólares como soporte económico, lograr una fuerza de 18.000 hombres y adquirir armamento, medios de comunicación y aeronaves. Como resultado de la siguiente etapa se alcanzarían ochenta cuadrillas, una fuerza de 32.000 hombres y 200 millones de dólares.

En la tercera fase, que iría de 1994 a 1996, se daría la “primera ofensiva generalizada” mediante la utilización de 16.000 hombres en la tácita guerra de guerrillas y 16.000 unidades más en “guerra móvil con dirección al centro de despliegue estratégico”. A la cuarta fase se entraría si llegara a fracasar la tercera, mediante un repliegue hacia posiciones favorables para organizar la segunda ofensiva. La campaña incluye elementos puntuales de táctica y estrategia que van desde el despliegue de la fuerza para involucrar el movimiento armado con las masas populares, la ‘guerra sucia’ que justifique el levantamiento popular con el apoyo de las milicias y la paralización de la vida económica del país mediante el ataque a la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones. La fase culminará, según esta estrategia de campaña, con la toma de posiciones en el centro de despliegue estratégico que coincidirá, según las FARC, con la ‘insurrección’ de la población, el llamamiento a huelga política general del pueblo, la expedición de las primeras leyes revolucionarias por parte del gobierno provisional y la convocatoria a un plebiscito

para que el pueblo apruebe una nueva Constitución. La toma del poder, como objetivo político, queda claramente planteado entonces en este documento, así como los medios, las tácticas y las estrategias que apuntan a este fin.

En la Octava conferencia, del 2 de abril de 1993, las FARC aprueban la “plataforma para un nuevo gobierno de reconciliación y reconstrucción nacional”,⁶ y reajustan el Programa Agrario de los Guerrilleros. Desde esos mismos lineamientos y luego del exterminio de la Unión Patriótica, su partido político oficializado en 1985, lanzan en 1996 el MBNC, alterno al Partido Comunista Clandestino de Colombia (PCCC). En un comunicado de prensa difundido en agosto de ese año, las FARC anuncian que han creado “un nuevo movimiento político, popular y democrático, verdadera alternativa de poder, opuesto a los partidos Liberal y Conservador cuyos oligárquicos jefes han sumido al país en la vergüenza y la crisis”.

Uno de los acontecimientos probablemente de mayor trascendencia en la consolidación de la estrategia política de las FARC ocurrió como resultado del Pleno del año 2000, celebrado en la zona de distensión, entre el 21 y el 25 de marzo. En esta oportunidad, además de actualizar a las circunstancias de entonces el Plan Estratégico para la Toma del Poder por las FARC-EP, adicionan el reajuste político del Plan, con el propósito, según los documentos de esa organización, de dinamizar la ejecución y el cumplimiento del Plan Estratégico hacia la obtención de victorias en los dos campos, el político y el militar. Proyectan, entonces, ante la coyuntura favorable que les ofrecen los diálogos de paz con el gobierno de Andrés Pastrana Arango, utilizar al máximo la “táctica política” en función de los objetivos del Plan Estratégico. En el numeral 15 del documento en referencia apuntan textualmente:

Adelantamos los diálogos con el Gobierno como parte del Plan Estratégico. Debemos analizar hasta dónde podremos avanzar en el logro del objetivo de acuerdo con las circunstancias políticas y de confrontación existentes, buscando que ante la opinión siempre quede clara nuestra voluntad por encontrar salidas políticas,

(6) Este documento corresponde a la llamada Plataforma de los 10 Puntos, que fue presentada al gobierno nacional en el marco de los diálogos de paz, en la vereda La Machaca, municipio de San Vicente del Caguán, el 11 de enero de 1999 y que fueron incorporados como “Agenda Común para el cambio hacia una nueva Colombia”, el 6 de mayo de 1999 (véase Presidencia de la República de Colombia, 1998-2002: 183-186).

dejando en el Estado terrorista la responsabilidad del agotamiento de esa opción.

Más adelante, en el numeral 16, añaden que “debemos estudiar la propuesta bilateral del fuego Gobierno-FARC analizando cuál sería su contribución para el desarrollo del Plan Estratégico, de tal forma que nos permita ganar nuevas posiciones cerca de los centros urbanos y fortalecernos en la conquista de nuestro reconocimiento como fuerza beligerante”.

Así, mientras que en su estrategia militar las FARC plantearon en el Pleno del 2000 el fortalecimiento de medios para aumentar la captación de recursos como “el impuesto para la paz”, la “Ley 002”, el incremento en las “retenciones con fines financieros”, la “unificación del impuesto al narcotráfico”, la consecución de armamento y el enfrentamiento con los grupos de autodefensa ilegal, simultáneamente consignan en su Plan Político la necesidad de “multiplicar esfuerzos en la formación de mandos para el trabajo de masas, el combate político, ideológico y militar”, a través de siete estrategias: (1) el relanzamiento del MBNC,⁷ con sus estatutos consignados en la *Carta de reunión*, la creación de los “núcleos bolivarianos” y la consolidación simultánea del PCCC; (2) el aprovechamiento de los diálogos con el gobierno, proceso vigente en ese entonces; (3) el manejo político sobre la posibilidad del momento para declarar un cese al fuego; (4) la propaganda política y la relación con los medios de información; (5) el proyecto para adelantar la reunión con los partidos comunistas y con el “movimiento revolucionario continental”; (6) la presión tendiente a la legalización del consumo de estupefacientes y, finalmente, (7) las posiciones de mando sobre las elecciones locales y departamentales que iban a realizarse en octubre de 2000, con el propósito de avanzar en la consolidación del poder político local a través del cogobierno.

De lo expuesto puede concluirse que desde su creación, las FARC han seguido, con modificaciones secundarias, los mismos documentos de conducción y organización política que componen su ideario y que reajustan según las características y evolución del conflicto y las circunstancias

....
(7) En el documento final del Pleno 2000 se entrega como fecha del nuevo lanzamiento del MBNC el 29 de abril en San Vicente del Caguán (zona de distensión) y se anuncia la presencia en el acto de Nelson Mandela, Hugo Chávez Frías y Daniel Ortega.

de la guerra hacia el logro de sus fines militares y políticos. Si bien es cierto que los documentos ideológicos y políticos de las FARC pueden calificarse como pobres y elementales en su concepción y planteamiento, la persistencia en ellos a través del tiempo y la adecuación a los cambios de la naturaleza y evolución de la guerra, así como la centralización de la unidad de mando en el Estado Mayor Central, les permiten ‘desempolvar’ y ‘lustrar’ la doctrina y convertirla en fortaleza durante la etapa de ‘acumulación’ de fuerzas para continuar enfrentado al Estado en los campos del poder político, militar, económico y social, y a través de “todas las formas de lucha” de la guerra popular prolongada.

2. ¿Por qué, cómo y cuándo cambió el color de la guerra de las FARC?

Los golpes militares propinados por las Fuerzas Militares de Colombia desde el año 2000 a la estructura militar y económica de las FARC, principales fortalezas de esa agrupación subversiva, e intensificados a partir del 7 de agosto de 2002 por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y su política integral de seguridad democrática, los obligaron, evidentemente, a replantear su Plan Estratégico. En la *Circular del comandante Manuel*, una comunicación de carácter reservado que fue incautada por organismos de inteligencia del Estado, escrita en noviembre de 2002, ‘Tirofijo’ plantea, entre otras reflexiones que:

... después del 20 de febrero con motivo de la ruptura de los diálogos con el presidente Pastrana el reaccionar de las FARC fue bueno y mostramos que había un movimiento guerrillero en condiciones de enfrentarse militarmente al ejército en cualquier parte, utilizando la guerra móvil de guerrillas y contra varios batallones a la vez [...] Ahora debemos analizar el porqué nos están golpeando militarmente después de tantos éxitos sabiendo que estamos peleando con las tropas bajo la dirección de los mismos generales que durante cuatro años dirigieron las acciones contra nosotros sin resultados favorables para la política de exterminio del movimiento revolucionario...

Probablemente hasta este momento las FARC no se habían adaptado al viraje del Estado hacia una guerra integral contra su organización, como integral e indiscriminada era la suya contra éste, porque vinieron después los consecutivos golpes certeros contra su relativo poder territorial, sus finanzas, su estructura militar y su política internacional. Con el Programa Soldados de mi Pueblo, por ejemplo, y el retorno de la Policía nacional a las cabeceras municipales se garantiza la presencia de Fuerza Pública en todo el territorio nacional, incluso en algunas zonas donde la escasa presencia del Estado había facilitado la expansión de grupos armados irregulares. Hasta la fecha, 15.120 soldados campesinos han llegado a 420 poblaciones colombianas y en diciembre de 2003 la totalidad de las cabeceras municipales del país estarán cubiertas con servicio de Policía.⁸

18 Con respecto a las amenazas proferidas por las FARC como táctica de intimidación contra 495 administraciones locales a partir del 31 de mayo de 2002, que obligaron a 200 alcaldes a establecer su despacho permanente en otras ciudades, según los reportes del Ministerio del Interior y de Justicia, a mediados de julio de 2003, y gracias a las medidas de seguridad adoptadas por los organismos competentes y a los diferentes mecanismos de protección especial desarrollados por esa entidad gubernamental, solamente cincuenta mandatarios continuaban despachando fuera de sus municipios. El 18 de julio anterior, el ministro Fernando Londoño Hoyos, en comunicación dirigida a los gobernadores, les solicita impartir instrucciones a los alcaldes que se encuentran despachando fuera de sus cabeceras municipales a regresar a ellas y asumir sus deberes. El propósito fundamental del ministro Londoño es que los alcaldes, además de retomar sus funciones, garanticen la normalidad del proceso electoral de octubre de 2003.

Por otra parte, en acciones institucionales conjuntas en cabeza de organismos como la Fiscalía General de la Nación, la Policía Antinarcóticos y el Comité de Lucha contra las Finanzas de la Subversión, el Estado ha golpeado fuertemente la estructura económica de las FARC, mediante

...
(8) El 7 de agosto de 2002, 178 municipios colombianos carecían de servicio de Policía, retirado en la mayoría de los casos, a consecuencia de ataques terroristas de las FARC, perpetrados contra estas poblaciones. A agosto de 2003 solamente 18 cabeceras carecen de presencia de la Policía nacional.

la fumigación de cultivos ilícitos, la incautación y expropiación de bienes, el control de lavado de activos, entre otros delitos fuente de sus ingresos.

La fumigación de cultivos ilícitos, por ejemplo, además de la destrucción masiva de plantaciones, ha obligado a las organizaciones narcoterroristas a desplazar sus negocios hacia otras regiones, del sur del país al litoral Pacífico, por ejemplo, hecho que ha dejado al descubierto su vulnerabilidad para ser golpeados por la Fuerza Pública. Cifras entregadas por el Ministerio de Defensa Nacional indican que desde el 1 de enero y hasta el 31 de julio de 2003, un total de 92.511 hectáreas de cultivos de coca fueron asperjadas y 671 laboratorios para procesamiento de este alcaloide destruidos por la Fuerza Pública. La fuente señala que en el mismo período las autoridades capturaron a 26.469 personas por delitos relacionados con el narcotráfico y que el Comité de Lucha contra las Finanzas de la Subversión reportó amplios resultados positivos en la expropiación de bienes a nombre de testaferros de las FARC, en departamentos como Guaviare, Meta y Córdoba.

En conclusión, la acción conjunta del Estado, los avances en el poder aéreo, el incremento en la infantería y las estrategias de movilidad de las Fuerzas Militares han conducido al debilitamiento militar de las FARC. En la Circular se reconoce abiertamente esta realidad y se ordena una nueva estrategia frente a ella, cuando Manuel Marulanda Vélez manifiesta que: Las Fuerzas Armadas “están aplicando la movilidad con varios batallones sobre una misma área [...] con el apoyo de la Fuerza Aérea, la Naval, la Policía y la Inteligencia [...] estos operativos los podemos enfrentar con comandos, guerrillas, compañías y columnas móviles con acciones no prolongadas para evitar el contraataque de la aviación...” (Circular del comandante Manuel, 2002).

Por otra parte, el pago de recompensas por delación condujo a la neutralización del terrorismo urbano de las FARC. La captura sucesiva de terroristas y la incautación de grandes cantidades de material explosivo los obligó a replegarse y a replantear esta táctica de guerra. El Centro de Investigaciones Criminológicas de la Policía Nacional reportó un incremento importante en el número de

subversivos capturados en las principales ciudades del país en el período comprendido entre agosto de 2002 y agosto de 2003. Durante esos doce meses, 78 guerrilleros de las FARC fueron capturados por diferentes organismos de seguridad en Bogotá, nueve en Cali y 165 en Medellín.

Finalmente, los ejercicios gubernamentales de diplomacia se traducen también en un positivo avance hacia el aislamiento internacional de las FARC. Los hechos del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y la consecuente aceptación de conceptos como el nuevo orden mundial y la lucha contra los grupos terroristas de alcance global habrían contribuido también a deslegitimar sus acciones. La Declaración de Londres, producida el 10 de julio de 2003, hizo público el apoyo sin reservas de la Unión Europea y otras naciones y organismos multilaterales al gobierno de Álvaro Uribe Vélez, que instaron a los grupos armados ilegales a acordar un cese de hostilidades que les permita participar en un proceso de negociación.⁹

La Declaración de Londres estuvo antecedida por un pronunciamiento de la Organización de Estados Americanos (OEA), del 10 de junio en Santiago de Chile, y uno más del Grupo de Río, en Cusco, Perú, del 26 de mayo de 2003. Mediante esas declaraciones, los países miembro exigen a la Organización de Naciones Unidas (ONU) conminar a las FARC para que entren en un cese del fuego e inicien un diálogo de paz con el gobierno colombiano. Estos pronunciamientos contra el proceder terrorista de las FARC y algunos otros provenientes de personalidades de reconocida trayectoria izquierdista, como los presidentes Lula da Silva en Brasil, Gutiérrez en Ecuador y Lagos en Chile han afectado indudablemente la imagen internacional de esta agrupación subversiva.

También les ha ocasionado daño tanto en el aspecto militar como en el campo político la pérdida de militantes a través del Programa de Desmovilización y Reinserción y los operativos de la Fuerza Pública, al igual que la desertión y bajas ocasionadas por la lucha armada por el control territorial con las autodefensas ilegales en varias regiones del país. Según el Ministerio de Defensa Nacional, a partir

(9) La Declaración de Londres fue emitida mediante comunicado de los representantes de la Unión Europea, Japón, Canadá, Suiza, Noruega, Argentina, Brasil, Chile, México, Estados Unidos, Argentina, la ONU y sus instituciones, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, invitados a participar en la mesa de donantes organizada por el Reino Unido en la sede del Foreign Office (Cancillería Británica).

(10) El comportamiento de las cifras de subversivos de las FARC reinsertados durante los últimos cinco años es el siguiente: 1999: 80; 2000: 297; 2001: 337; 2002: 1.021; 2003: 621 (a 14 de agosto).

del 7 de agosto de 2002 y hasta mediados de agosto de 2003, un total de 1.861 guerrilleros de las FARC se entregaron de manera voluntaria a organismos del Estado.¹⁰ La fuente indica, además, que en los últimos ocho meses 909 subversivos de esta misma agrupación han sido abatidos en combates con la Fuerza Pública y 1.929 más fueron capturados.

En cuanto al manejo del poder local, las FARC reconocieron su incapacidad para ejercerlo de manera directa, por lo que estarían planeando estrategias de trabajo político para regresar al sistema de cogobierno, aprovechando las elecciones locales y regionales del 26 de octubre de 2003, en aquellos municipios que aún estarían bajo su influencia y con escasa presencia del Estado. Prueba de ello es la experiencia del 22 de junio de 2002, cuando subversivos del frente 1 de las FARC, aprovechando la celebración de las fiestas patronales de Carurú, en el Departamento de Vaupés, convocaron a los miembros de la Administración Municipal al parque principal y los obligaron a abordar un camión y a salir inmediatamente de la población, bajo amenazas de muerte.

Posteriormente, los guerrilleros informaron que tomaban el control del municipio, crearon comités para la prestación de servicios públicos, establecieron nuevos tributos, imprimieron papelería para trámite oficial con los logotipos del MBNC y advirtieron que los civiles que tuvieran contacto con miembros de la Fuerza Pública serían declarados objetivo militar. En marzo de 2002, el alcalde fue secuestrado por esta misma agrupación subversiva, un mes después se produjo su liberación bajo el compromiso del burgomaestre de regresar al municipio y asumir la administración bajo sus orientaciones. No obstante, el alcalde se encuentra en Mitú con medidas especiales de seguridad.

Ante el debilitamiento de su estructura económica por la acción militar del Estado, teniendo en cuenta que las decisiones estratégicas gubernamentales se originan en la consideración de que el negocio del narcotráfico constituye su centro de gravedad, las FARC, tal y como está demostrado

en los documentos preparatorios de la Novena Conferencia¹¹ e incautados por los organismos de inteligencia del Estado, están aprovechando esta nueva etapa de la guerra para ‘lustrarse’ la piel del color de la política: “... en este momento lo más importante para nosotros es reorganizar y consolidar las actuales direcciones de frentes y mandos de la guerrilla antigua para que comiencen a hacer un trabajo serio de formación política e ideológica...”,¹² reza la *Circular del comandante Manuel*.

Anexa a esta última se encuentran los 29 puntos de las orientaciones generales de Jorge Suárez Briceño, en cuanto a la aplicación de estatutos, reglamentos, normas internas de comando; trabajo organizativo de milicias, del PCCC y del MBNC; así como recomendaciones de táctica estratégica en general. Puede observarse, una vez más, la claridad de los conductores de la guerra de las FARC frente a la necesidad primordial de utilizar simultáneamente los dos medios de lucha, el Plan Estratégico y el Plan Político, tras el objetivo final de obtener el poder en Colombia mediante la guerra revolucionaria.

En el documento preparatorio, además, se efectúa la revisión de los diez puntos correspondientes a la Plataforma para un Gobierno de Reconstrucción y Reconciliación Nacional, que es objeto de pequeñas modificaciones, salvo en el numeral 1, donde se incorpora seguidamente la exigencia de una “solución política al grave conflicto que vive el país”, al igual que la “aceptación de intercambio de prisioneros de guerra y despeje de un área de común acuerdo”. *Los diez puntos de las FARC*, como se conoce a este documento, constituirían de nuevo el “as bajo la manga” de la dirigencia de las FARC ante una posible negociación con el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Como se recuerda, durante el fallido proceso con la administración de Andrés Pastrana Arango el mismo documento fue acogido por los negociadores oficiales prácticamente en su totalidad como “agenda única de negociación” entre el

...(11) El documento reconoce, en noviembre de 2002, que “el tiempo señalado para convocar a la Novena Conferencia o a un nuevo Pleno ya es suficiente pero el momento no es propicio para mover los miembros del Estado Mayor al sitio que acordemos...” (p. 1).

(12) Numeral 7 de la Circular del comandante Manuel. El documento consta de 26 puntos relacionados con la “sabia teoría del marxismo leninismo”, la disciplina y la importancia de la planeación y de la inteligencia, entre otros aspectos.

gobierno nacional y las FARC (Cfr. Presidencia de la República, 1998-2002: 177-183).

El llamado Programa Agrario de los Guerrilleros de las FARC-EP presenta también algunos ajustes menores. El Anexo A del documento en referencia corresponde al borrador de los “planteamientos sobre la solución política negociada al conflicto armado interno”, que tendría como condición primordial la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente y condiciones adicionales en relación con la legitimidad política y la seguridad, entendida como el despeje total de un departamento, el intercambio de rehenes y la fiscalización popular, ante cualquier acercamiento con el gobierno.

El Anexo B es la propuesta de un extenso documento político dirigido a la comunidad internacional, en busca de apoyo para el reconocimiento como fuerza beligerante,¹³ ganado, según esta organización, de hecho y en la práctica, y concedido por el Estado colombiano en el marco de las conversaciones de paz: “Si bien es cierto, las FARC-EP no han signado específicamente todo lo relacionado al Derecho Internacional Humanitario, sus normas [...] están ajustadas a él por ser un movimiento revolucionario que tiene como uno de sus pilares lógicos el humanismo” (*Los diez puntos de las FARC*: 1).

Por último, el Anexo C del documento preparatorio de la Novena Conferencia corresponde al mensaje de las FARC al XI Encuentro del Foro de Sao Paulo,¹⁴ previsto para finales de 2003, donde notifican ante el escenario internacional de las agrupaciones de izquierda que “seguimos en nuestra brega por construir la nueva Colombia, como oposición política en armas [...] trabajando hombro a hombro con millones de colombianos, combinando todas las formas de lucha, desde lo legal a lo insurgente, en ejercicio de nuestros

¹³ Recordemos que las FARC han adelantado acciones tendientes a recuperar el apoyo internacional diezmado a raíz de la declaratoria internacional como grupos terroristas, una de ellas es la Carta abierta al secretario general de la ONU, Kofi Annan, del 17 de julio de 2003, precisamente siete días después de la Declaración de Londres.

¹⁴ El Foro de Sao Paulo fue constituido oficialmente el 3 de julio de 1990, como resultado de los acuerdos entre Fidel Castro y Luiz Inacio Lula da Silva, dirigente del Partido de los Trabajadores de Brasil, en el sentido de convocar a las organizaciones de izquierda de América Latina y el Caribe “para realizar un intercambio sobre los problemas económicos, sociales y políticos del continente y buscar soluciones alternativas a los modelos conservadores y neoliberales”. Hasta el año 2002 se han realizado diez encuentros en diferentes ciudades latinoamericanas. (<http://www.asamblea.org.uy/res.htm>).

derechos de defensa, rebelión y autodeterminación como pueblo" (*Los diez puntos de las FARC*: 2).

Igualmente, Raúl Reyes, quien firma el documento como integrante del Secretariado del Estado Mayor Central de las FARC, manifiesta que esa agrupación reitera su "indeclinable voluntad de paz" ante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, con la propuesta concreta de retomar la agenda firmada en los diálogos con el presidente Andrés Pastrana (*Plataforma de los diez puntos*), con 'garantías' como el despeje de los departamentos de Putumayo y Caquetá, la exclusión del lenguaje oficial de los calificativos de *terroristas* y *narcotraficantes* para referirse a su organización y la erradicación del paramilitarismo.

En consecuencia, y retomando a Clausewitz, ante el evidente giro en la naturaleza de la guerra de las FARC, como resultado de la acción efectiva contra su estructura militar y económica y el control territorial, el Estado colombiano deberá entender que tiene la oportunidad histórica de golpear el real centro de gravedad de las FARC¹⁵: su estructura política y de mando, evidentemente vulnerable en este momento, desde el punto de vista de la cohesión política; la fractura notable en la estructura de la organización y la militancia de base; la deficiente formación política; las dificultades para el reclutamiento de militantes y para la conformación de nuevos cuadros de dirigencia; la estrechez de su base social, y el evidente y reconocido deterioro de su imagen política. Sin descuidar, claro está, mantener las estrategias simultáneas sobre los principales subcentros de gravedad: el poder económico fortalecido con recursos provenientes del narcotráfico, el secuestro, la extorsión y el dominio territorial en algunas regiones del país.

Es preciso aclarar que el planteamiento expuesto no ha considerado que el poder político de las FARC constituya en este momento una fortaleza. Esta guerrilla ha cometido graves y repetidos errores políticos que aceptan y reconocen en sus documentos privados. Es evidente que una parte considerable de sus militantes no practica los preceptos políticos que predica, que han sido tocados por la corrupción interna y que han comprobado su relativa

...
(15) El profesor Vego, en su conferencia "Arte operacional y doctrina", dictada durante el II Seminario Internacional de Arte Operacional ya citado, explica ampliamente la manera como debe identificarse el centro de gravedad y concluyó que si bien las vulnerabilidades no equivalen al centro de gravedad, éste "jamás deberá considerarse de manera aislada de los objetivos del enemigo".

(16) El profesor David Spencer habló en esta oportunidad de "Estrategia e insurgencia" y en la cita siguiente se refiere a Ho Chi Min, el conductor de la guerra norvietnamita y la expresión "dou tranh", entendida como objetivo o fin.

incapacidad para movilizar el pueblo a su favor. Tanto es así que ha habido manifestaciones populares contra sus acciones terroristas e importantes experiencias de resistencia civil por cuenta principalmente de grupos indígenas y campesinos. Pero como afirmara el profesor Spencer, en su conferencia sobre arte operacional,¹⁶ citando a Ho Chi Min: "mientras exista Dou Tranh político la guerra puede seguir..." y las FARC lo tienen, desteñido y empolvado, pero con posibilidades de retoque, como ha sido demostrado, para continuar con sus batallas tras la toma del poder.

3. ¿Cómo enfrentar a las FARC bajo la nueva naturaleza de la guerra?

Conclusiones y recomendaciones

El balance de la gestión del presidente Álvaro Uribe Vélez, como jefe del Estado colombiano es realmente satisfactorio y evidente, sobre todo en el tema de la seguridad, como resultado del fortalecimiento de la capacidad coactiva del Estado, la recuperación del control territorial y político en las regiones y el ataque a las fuentes de financiación de los grupos armados ilegales.

Asimismo, los resultados operacionales de los organismos de la Fuerza Pública, difundidos periódicamente por el Ministerio de Defensa Nacional, al lado de los altos y significativos índices de popularidad del presidente de la República, así como el respaldo a su gestión en el ámbito internacional, si bien indican de manera indiscutible que "la marea está del lado del Gobierno", no deben conducirlo aún a "cantar victoria", pues, de acuerdo con los argumentos planteados, éstos no significan que las fuerzas guerrilleras hayan sido derrotadas. Por el contrario, las FARC están aprovechando el período de mantenimiento al que han entrado como resultado de la presión militar del Estado para modificar la naturaleza de la guerra hacia estrategias de fortalecimiento político que las conduzca a la toma del poder. Teniendo en cuenta que tradicionalmente esta guerrilla ha utilizado los medios y los espacios políticos obtenidos para dirigirlos hacia objetivos de estrategia

militar, resultan inquietantes las proyecciones frente a la posible arremetida de este grupo armado ilegal, al agotarse la etapa de fortalecimiento político.

Como ha quedado expuesto, a partir de los principios fundamentales del marxismo-leninismo (lucha de clases), de su plan estratégico (componente militar), de su programa revolucionario (Programa Agrario de los Guerrilleros, Plataforma de los diez puntos), de las conclusiones de las conferencias nacionales, de los plenos del Estado Mayor Central y de su reglamento interno, las FARC han construido su poder político a través de cuarenta años, mientras avanzan en el ataque y debilitamiento de los poderes político, económico, social y militar del Estado.

Ante la nueva coyuntura, el gobierno deberá, sin abandonar la estrategia militar ofensiva, incorporar ajustes a la política de defensa y seguridad democrática, que contemplen las acciones necesarias de conducción de las operaciones frente al nuevo carácter de la guerra. Se hace urgente e imprescindible, por considerarse una obligación de los Estados dentro del *nuevo orden*,¹⁷ la creación de una verdadera y eficiente Comunidad de Inteligencia, entendida como un componente estratégico que aporte una visión múltiple de conocimiento e insumos prácticos que fortalezcan la capacidad estatal en la toma de decisiones adecuadas para enfrentar las nuevas y futuras amenazas contra la seguridad humana, la seguridad nacional y la estabilidad democrática de Colombia.

Asimismo, teniendo en cuenta los resultados obtenidos hasta la fecha y ante las nuevas expectativas de desmovilización masiva, se requiere el fortalecimiento y adecuación del Programa de Desmovilización y Reinserción, que incorpore mecanismos de seguimiento a las actividades de los reinsertados, teniendo en cuenta que algunas fisuras en este proceso las estaría utilizando las FARC para fortalecer actividades políticas y armadas, principalmente en los sectores urbanos, como el exterminio de desmovilizados o la vinculación a las milicias, la utilización de los albergues como sitios de adoctrinamiento político y entrenamiento militar de milicianos y el ocultamiento en estos lugares de material de guerra y explosivos.

(17) Concepto acuñado después de los hechos del 11 de septiembre de 2001 y que está ligado a la lucha internacional contra el terrorismo.

Se requiere con urgencia, además, el fortalecimiento y la adecuación de una política anticorrupción agresiva y efectiva que le aporte credibilidad al gobierno nacional y les arrebate a las FARC probablemente la única bandera útil y fuerte que les quedaría para justificar su lucha armada. Simultáneamente, resultaría de utilidad para el cumplimiento de este objetivo la centralización de responsabilidades frente a la red de cooperantes; el manejo y canalización de la información aportada, que garantice mayor seguridad a los ciudadanos que se vinculen, y una mayor racionalización en el manejo de los recursos. De igual manera, la creación de mecanismos legales que permitan auditar y controlar el flujo de recursos de cooperación internacional, para evitar que se desvíen en manos de contratistas intermediarios hacia objetivos diferentes o a la financiación y apoyo a actividades de propaganda política u otras actividades delictivas por parte de los grupos armados ilegales.

También sería de gran utilidad la revisión cuidadosa y el rediseño de la política carcelaria, de acuerdo con las nuevas estrategias de seguridad del Estado, que faciliten el control real del delito, la resocialización de los condenados y el ejercicio de un estricto control y seguimiento de las actividades de los reclusos por rebelión, para evitar que continúen desarrollando acciones de carácter político desde los centros penitenciarios.

En esencia, el desarrollo del arte operacional, entendido como la teoría y práctica en el planeamiento, preparación, conducción y sostenimiento de operaciones mayores y campañas dirigidas a obtener objetivos concretos bajo el liderazgo impecable del conductor natural de la guerra, el presidente de la República, proporcionará los elementos necesarios para afinar las fortalezas del Estado y transformar sus debilidades a fin de obtener los mejores resultados en su guerra integral contra las FARC frente a los cambios en la naturaleza del conflicto.

Finalmente y ante la responsabilidad del presidente de la República de Colombia para comprender, aceptar y proyectar las acciones adecuadas como conductor de la guerra ante el 'camaleonismo' de las FARC, cerremos con esta sentencia de Sun Tzu, escrita 500 años a. C.: "A quien

libre cien batallas y consiga cien victorias no se le puede considerar como al más hábil de todos los comandantes. El mejor de ellos será aquel que sea capaz de lograr la rendición del enemigo sin entrar en combate [...] Conoce a tu adversario y concóctete a ti mismo, de esta forma podrás pelear cien batallas sin estar expuesto al fracaso”.

Bibliografía

Clausewitz, Karl von. 1999. De la guerra. Barcelona: Colección Idea Universitaria.

Escuela Superior de Guerra. 2003a. La naturaleza de la guerra-Sillabus. Bogotá: Fuerzas Militares-Curso de Altos Estudios Militares-Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales.

_____. 2003. II Seminario Internacional de Arte Operacional. Bogotá: Comando General de las Fuerzas Militares. Conferencias de los profesores Raúl Sohr, David Spencer y Milan Vego.

Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Documentos políticos de diferentes fechas incautados por organismos de inteligencia del Estado.

Ortiz Marina, Román. 2003a. La estrategia contrainsurgente del presidente Álvaro Uribe. Fórmula para la victoria o receta para una crisis? Granada: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

_____. 2003b. Fortalezas y debilidades de las FARC como organización insurgente. Un análisis en perspectiva comparada. Bogotá: Escuela Superior de Guerra-Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales.

_____. 1999. *Amenazas transnacionales a la seguridad, tecnología e ingobernabilidad. El caso Colombia*. Granada: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Presidencia de la República de Colombia. 1998-2002.
Hechos de paz. Tomo II. Bogotá: Publicaciones de la
Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Semana. 2003. Ediciones 1105 y 1106, Bogotá.

Sun Tzu. 1999. *El arte de la guerra*. Barcelona: Martínez
Roca S. A.

Universidad Militar Nueva Granada. 2001. *FARC.
Intereses políticos y visión del Estado*. Bogotá: Instituto de
Estudios Geoestratégicos.

Páginas web

www.mindefensa.gov.co

www.asamblea.org.uy/frames.htm

www.farcep.org

"Circular del Comandante Manuel" – noviembre de 2002

Hacia la construcción de una política nacional de seguridad y defensa

31

Joaquín Romero Herrera

Resumen

Desde una perspectiva de análisis conceptual, tal vez nada define mejor la naturaleza de un conflicto armado que responder a las preguntas de quién, por qué y cómo éste se desarrolla. Pero estas preguntas requieren ser consideradas en un contexto. La guerra o el conflicto armado es una compleja y dinámica interrelación de elementos sociales, económicos y políticos. Clausewitz logró un importante avance en el entendimiento de la guerra, al definirla como relaciones en un sistema de interdependencia entre el Estado, el pueblo y las fuerzas combatientes.

En este ensayo el autor se enfoca en la naturaleza del conflicto colombiano, al tomar como centro de atención uno de los elementos de la trilogía de Clausewitz: el Estado, en cuanto a su política de seguridad y defensa. El autor analiza entonces quién la define, su origen y la forma como ésta se explica. En

este sentido, se observa e interpreta los cambios organizacionales en los ámbitos externo e interno, como consecuencia del surgimiento de la política de seguridad y defensa en Colombia.

Introducción

Desde una perspectiva de análisis conceptual, tal vez nada define mejor la naturaleza de un conflicto armado que responder a las preguntas de quién, por qué y cómo éste se desarrolla. Pero estas preguntas requieren ser consideradas en un contexto. La guerra o el conflicto armado es una compleja y dinámica interrelación de elementos sociales, económicos y políticos. Clausewitz logró un importante avance en el entendimiento de la guerra, al definirla como relaciones en un sistema de interdependencia entre el Estado, el pueblo y las fuerzas combatientes.

En este ensayo nos enfocamos en la naturaleza del conflicto colombiano, al tomar como centro de atención uno de los elementos de la trilogía de Clausewitz, el Estado, en cuanto a su política de seguridad y defensa. Miramos entonces quién la define, su origen y la forma como ésta se explica.¹ En este sentido, debemos observar e interpretar los cambios organizacionales en los ámbitos externo e interno, como consecuencia del surgimiento de la política de seguridad y defensa. En el ámbito externo, en términos de estructuras de articulación de organizaciones centrales y regionales, y en el ámbito interno, en hechos y modificaciones organizacionales (funciones, procedimientos, políticas y procesos) en relación con la estructura del Ministerio de Defensa.

Para ello efectuaremos una barrida de información desde 1990 hasta el 2002, con miras a obtener información significativa de este período, que nos permita estructurar conocimiento, y sugerir algunas recomendaciones con relación al objeto del ensayo. Dada la importancia de los aspectos metodológicos del presente ensayo, y con fines académicos, se recomienda revisar el Anexo 1, donde se establecen las líneas principales en cuanto al esquema de investigación seguida.

(1) El quién se refiere al actor principal que genera la política; el porqué, a la motivación o elementos coyunturales o estructurales inmediatamente próximos de la causa que la genera, y; el cómo, al proceso de formación comparado con el de una política pública y la forma como se concreta en términos organizacionales.

En relación con el tema de políticas de seguridad y defensa, debemos comenzar observando que el objeto fundamental del Ministerio de Defensa es diseñar políticas de seguridad y defensa, como punto de encuentro entre el poder civil y el estamento militar. En los últimos años, en la medida en que se ha agudizado el conflicto interno, es más claro que este diseño sea responsabilidad del Estado² y que en su elaboración se deban coordinar y relacionar diversos organismos del gobierno.³ Es decir, el diseño de la política de seguridad y defensa trasciende la consideración exclusiva de relaciones internas del Ministerio de Defensa, por cuanto las características políticas, económicas y sociales del conflicto desbordan el ámbito militar.

Aunque no es fácil establecer axiomas,⁴ especialmente en el análisis de relaciones sociales, la experiencia nos lleva a concluir que la política de seguridad y defensa (1) debe ser política de Estado, sin estar sujeta o basarse en iniciativas cambiantes de gobierno a gobierno, que atenten contra su continuidad, armonía y unidad de criterio entre los poderes públicos; (2) debe tener como condición inmanente un consenso generalizado con relación al entendimiento o interpretación del problema de seguridad nacional; (3) debe considerar objetivos comunes que den unidad de propósito a las entidades del gobierno y a todas las fuerzas de la sociedad, y (4) debe tener claridad en los fines para evitar la dispersión en los medios, que conlleven pérdida de eficiencia y eficacia del gasto en seguridad y defensa (Restrepo, 2002).

Se debe agregar que la paz y la seguridad nacional deben ser una prioridad del Estado, y es la razón por la cual el presidente de la República es el coordinador de la gestión de las acciones de todas las partes del engranaje del gobierno para conseguir dicho objeto. El presidente, como representante del poder civil, es quien debe también señalar y definir los lineamientos de defensa y seguridad nacional,

(2) Estado es la organización política basada en un territorio común y en el control de sus habitantes.

(3) Gobierno son las instituciones administrativas particulares de un Estado a quienes les compete el actuar de acuerdo al contrato social existente.

(4) Axioma es un enunciado que se admite como verdadero sin demostración, debido a su claridad y a su autoevidencia.

al ser depositario de la legítima visión a corto, mediano y largo plazo del país que queremos construir entre todos.

Así, al constituirse la paz y la seguridad nacional en un objetivo y bien común, en la elaboración y en el diseño de la política de seguridad y defensa debe haber participación de instancias gubernamentales vinculadas con planeación; debe permitirse la incorporación de experiencias y aportes de puntos de vista políticos, económicos y sociales; debe lograrse conformar un documento de política nacional de seguridad y defensa que permita su discusión, controversia, consenso, a fin de establecer las responsabilidades exigibles a quienes ejecutan la política; deben demarcarse responsabilidades entre los que diseñan y los que ejecutan; deben generarse instrumentos de vigilancia a la gestión de cumplimiento de la política, y, finalmente, debe ser objeto común social la búsqueda de la eficiencia en la utilización de los recursos.

Es necesario que los anteriores puntos se materialicen en estructuras organizacionales,⁵ que son la expresión de la forma como se articulan los recursos para el logro del diseño de la política de seguridad y defensa; por ello se debería esperar la existencia de los hechos y articulaciones organizacionales en la estructura nacional y regiones, en cuanto al gobierno se refiere; en la estructura central; en la estructura interna del Ministerio de Defensa; así como en la vinculación y mecanismos de discusión de los diferentes grupos sociales de interés. De ahí que nuestro enfoque se dirija a interpretar cambios organizacionales⁶ en lo relacionado a la política de seguridad y defensa, en los hechos llevados a cabo entre 1990 a 2002.

En primer lugar, damos cuenta de la construcción de una política de seguridad y defensa nacional diseñada por civiles entre 1990-1994; a continuación nos enfocamos en el período 1994-1998, caracterizado por fragmentación,

... (5) La estructura y los procesos son los medios mediante los cuales se materializan los recursos en una organización para el cumplimiento de sus fines.

(6) Especial atención se prestará a los parámetros de diseño definidos y estructurados en la segunda parte del libro *The Structuring of Organizations*. Mintzberg (1979). El marco conceptual de interpretación es el de la teoría de sistemas, necesario en este caso como esquema interpretativo, dado que el diseño y ejecución de la política de seguridad y defensa desborda a la organización del Ministerio como tal. Esto es, la construcción de la política de seguridad y defensa obedece a acciones y entablos tanto internos del Ministerio en sí, como en los otros organismos e instancias gubernamentales relacionadas.

antagonismo y el planteamiento de la necesidad de una política nacional de seguridad y defensa, y finalizamos con el intervalo 1998-2002, que se caracterizó por el surgimiento de otras políticas de Estado.

1. La construcción de una política estatal de seguridad y defensa nacional diseñada por autoridades civiles. Período 1990-1994

(7) Igual que en el

En el período 1990-1994 se dieron importantes cambios en el entable institucional del diseño y ejecución de la política de seguridad y defensa nacional. Los más importantes fueron el nombramiento de un ministro civil,⁷ la acción de la Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad, la operación del Consejo Nacional de Seguridad, la creación de la Unidad de Justicia y Seguridad en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la creación de la División de Defensa y Seguridad en el Ministerio de Hacienda (entrevista con Rafael Pardo) el Consejo Nacional de la Policía y Seguridad Ciudadana y la creación de los consejos departamentales y municipales de seguridad (sin contar con la creación de la Corte Constitucional y la Fiscalía General de la Nación). A su vez y en correspondencia, el Ministerio de Defensa avanzó internamente en reformas como la creación del viceministro para coordinar el sector descentralizado, el fortalecimiento de la auditoría interna, la definición de la misión y la visión, el esfuerzo por implantar el sistema integrado de planeación y la oficina de quejas y reclamos.

35

(8) Decreto 1874 de 1990.

El proceso fue especialmente dinámico en estos años. Con la creación de la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad,⁸ la Presidencia asumió una parte importante del papel político que siempre había tenido el Ministerio de Defensa. La Estrategia Nacional contra la Violencia, de mayo de 1991, brindó una concepción política sobre seguridad nacional, y desde ésta se dio lugar al Decreto

2165 de 1991,⁹ que reformó los consejos departamentales de seguridad y el Consejo de Seguridad del Distrito y creó consejos regionales de seguridad, además, con ello vinculó a los civiles a los problemas de seguridad y defensa.¹⁰

Este esquema organicista,¹¹ en términos de crear un sistema nacional de seguridad y defensa, se fortaleció con la Directiva Presidencial 05 de 1991, que definió responsabilidades de las entidades del Estado en pro del desarrollo de estrategias nacionales contra la violencia. Para el presidente de ese entonces, César Gaviria, en la nueva Constitución los ministros tenían más responsabilidades políticas que antes y nada justificaba que el ministro fuera militar. Así, el primer civil designado como ministro de Defensa fue Rafael Pardo (Pardo, 1996). Este nombramiento extrajo el tema de seguridad y defensa de la exclusiva responsabilidad castrense, dada la experiencia que Pardo había tenido en la Consejería, donde desarrolló un marco de aproximación al conflicto desde la óptica de la Presidencia de la República.

Desde 1953 no había un civil en el Ministerio de Defensa. Durante muchos años, la relación estuvo influida por la concepción de Camargo, presentada en su célebre discurso de 1958, Teatro Patria, cuando afirmó que ni la política ni se pueden traslapar, por lo tanto, la política no inmiscuir en el manejo de las Fuerzas Armadas y Armadas no deben ser deliberantes en

Sin embargo, durante el gobierno de Gaviria tenemos una activa Consejería Presidencial y un ministro de Defensa civil, además del Consejo Nacional de Seguridad, presidido por el presidente de la República, en el que participaban los ministros de Gobierno, Defensa y Justicia; el comandante de las Fuerzas Militares; el director de la Policía; el director del DAS, y el consejero de Defensa y Seguridad, que actuaba como secretario (Leal, 2002). El fundamento legal de las

... (9) Para efectos de los comités de orden público, véanse además los decretos 2001 de 2000 y 2810 de 2000.

(10) Este antecedente armoniza en la estructura propuesta de diseño y ejecución de la política de seguridad y defensa, planteada en el documento La seguridad nacional como bien común.

(11) Organicista se refiere a una relación entre las partes e influencia mutua en un esquema general de interdependencia.

actuaciones del gobierno fue la Ley 48 de 1968 sobre seguridad y defensa nacionales.

Esta estructura organizacional llevó a una nueva orientación conceptual del tema, que se puede resumir en que las políticas y estrategias de seguridad y defensa se manejaban en Palacio y las operaciones y las tácticas, en el Ministerio. Para Pardo el nombramiento de un ministro civil era una transición que la organización interna de responsabilidades del Ministerio posibilitaba. Desde su perspectiva, pese a que la estructura básica de las Fuerzas Armadas había permanecido casi sin cambio desde los años cincuenta, el arreglo organizacional del Ministerio existente en la época centraba la definición de políticas en el ministro y en la ejecución de lo militar en el comandante general de las Fuerzas Militares (Pardo, 1996). En sus palabras “las funciones estaban claramente determinadas y no había intromisión de los militares en asuntos políticos ni viceversa” (Pardo, 1996: 321).

Es interesante anotar que Pardo no sólo consideraba la responsabilidad política del ministro ante el presidente, el Congreso y la nación, sino que también era el responsable administrativo, esto es, quien consigue, asigna y distribuye el presupuesto, mientras que el comandante general es el jefe de la organización disciplinaria y de justicia penal militar (Pardo, 1996: 321).

El ambiente en el que se desempeñaba el Ministerio también cambiaba. Las reformas constitucionales de 1991 dieron lugar a la creación de la Fiscalía General de la Nación y de la Corte Constitucional, entidades que en el paso del tiempo generarían una interrelación fuerte con el Ministerio de Defensa, ya sea en la acción militar o en los planteamientos de las leyes de seguridad y defensa. Estas entidades se convirtieron en ente fundamentales para la ejecución de la política de seguridad y defensa en el marco de una democracia. Por un lado, permiten la judicialización de los delincuentes y, por el otro, le dan seguridad jurídica al accionar de las Fuerzas Militares, elemento fundamental de la legitimidad.

A finales de 1992 se creó el Viceministerio en el Ministerio de Defensa (Decreto 2162 de 1992) y la Unidad de Justicia

y Seguridad en el DNP (Decreto 2167 de 1992), que tiene como fin “promover y participar en la formulación y coordinación de políticas, planes y programas, estudios y proyectos de inversión en el sector de justicia, Defensa y Seguridad” (Decreto 2167 de 1992), incluido el diseño de cambios institucionales.

Francisco Leal (2002) describe otro cambio centrado en la reforma de las labores de información e inteligencia, que quedaron circunscritas a la reforma militar, al crearse el arma de inteligencia del Ejército. Sin embargo, no se dio reforma institucional en el Ministerio en el tema de inteligencia. Cabe anotar que la Presidencia nombró a un civil como director del DAS, hecho que rompió con la tradición de nombrar oficiales activos o retirados del Ejército o de la Policía.

Los cambios ya mencionados, más la Directiva Presidencial a la que hicimos referencia, que articulaba los organismos del Estado para enfrentar la violencia, implicaban cada vez una mayor ingerencia de las estancias civiles gubernamentales en el diseño y ejecución de la política de seguridad y defensa. Como corolario, se estaba cambiando la relación de los militares con las instituciones civiles del Estado en busca de la definición y ejecución de la política de seguridad y defensa nacional, lo cual daba lugar a que cambios en el medio influyeran en generar cambios en la organización del Ministerio.

El único cambio que pudo tener algún efecto en término del diseño de la política de seguridad y defensa fue el de la creación del Viceministerio. Sin embargo, considerando el artículo segundo del Decreto 2162 de 1992, estaba orientado hacia la coordinación de las entidades descentralizadas con sólo dos áreas funcionales para la coordinación y análisis correspondiente. Había una clara desigualdad entre las funciones del viceministro y las del secretario general, pues de éste dependían las áreas de planeación, jurídica, de personal, finanzas e informática, importantes y necesarias para el apoyo al ministro en su tarea de diseño de la política de seguridad y defensa.

La Ley 62 de 1993 expidió normas sobre la Policía nacional y creó la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad.

Claramente subordinó al organismo ante el presidente de la República, expresada su autoridad por medio del ministro de Defensa Nacional y el director general de la Policía. En la línea de la Consejería (holística¹² en términos de seguridad y defensa) se creó el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, dirigido a recomendar políticas en materia de seguridad (Ley 62 de 1993, artículo 14), compuesto por el presidente de la República; los ministros de Gobierno, de Defensa y de Justicia; el director general de la Policía; un gobernador, y un alcalde (Ley 62 de 1993, artículo 15).

Dentro de las funciones de los gobernadores y alcaldes, y con respecto a su relación con los comandantes de Policía, están las de convocar y presidir el Consejo de Seguridad Departamental o Municipal y desarrollar los planes de seguridad ciudadana y orden público que apruebe el Consejo. Además, se destacan, por un lado, el fortalecimiento de la visión de la Consejería, en términos de no sólo instaurar instancias gubernamentales en el ámbito central, de tipo horizontal, sino también en el ámbito regional, de tipo vertical. Por otro, se evidencia la relación estrecha entre la Policía y la seguridad nacional, área en la cual participaba activamente el Ejército y las otras armas sin articulaciones verticales hasta el ámbito regional, expresadas en esta norma.

Se deben destacar los parágrafos 1 y 2 del artículo 16 de la Ley 62 de 1993, en los cuales se establece la línea ejecutiva de autoridad en la aplicación de la política de seguridad y defensa entre el presidente de la República, el gobernador y el alcalde, con lo que se crea un esquema típico de autoridad de los cuerpos prefectorales de administración territorial funcionales en la consolidación del Estado-nación (Romero, 1982).

Finalmente, merece reseñarse la creación de la figura del comisionado nacional (Ley 62 de 1993, artículo 21). Esta oficina fortalece la capacidad de control del ministro de Defensa sobre la Policía Nacional, así como sobre la ejecución de la política de seguridad y defensa nacional. El Decreto 1588 de 1994 desarrolló la estructura interna del comisionado nacional para la Policía. El segundo párrafo

del artículo primero define que es el ministro de Defensa nacional —y con ello marca de manera importante su autoridad y control— quien le delegará, en cuanto tenga a bien, la ordenación del gasto, la realización de licitaciones o concursos y la celebración de contratos.

Con esta clara tendencia hacia los cambios en el ambiente externo del Ministerio, con correspondencia en cambios internos, que fortalecieran el proceso de diseño de políticas de seguridad y defensa y con el marcado acento en el fortalecimiento militar concluyó este período. En la entrevista, en un momento de interna reflexión, Pardo comentó que para que se eficaz no es suficiente el correcto diseño de política en términos organizacionales. En ello deberemos estar de acuerdo. Difícilmente se tendrá una política diseñada con más coherencia e integralidad; además, es otra materia de discusión el porqué y las consecuencias de que el gobierno de Ernesto Samper no prosiguiera con el marco de política establecido en el gobierno de Gaviria. Creo que en un trabajo posterior podremos aventurar algunas hipótesis, pues en este ensayo ya se dio el paso preliminar e imprescindible de interpretar los hechos históricos, sin lo cual no es posible formular ideas adecuadas acerca de nuestro acontecer.

2. Fragmentación y antagonismo en los actores: la necesidad de una política nacional de seguridad y defensa. Período 1994-1998

Una ley de Seguridad y Defensa Nacional es una necesidad prioritaria, el país en la actualidad carece de un instrumento que permita generar una política de seguridad y defensa para toda Colombia que integre los intereses nacionales y que permita enfrentar la situación de conflicto de una manera integral, esta ley debe constituirse con el compromiso de toda la nación: gobierno, Congreso y sociedad civil tienen la obligación histórica de hacerlo.

De la anterior forma cerró el ministro de Defensa Gilberto Echeverri Mejía, la Memoria al Congreso Nacional,

correspondiente a junio 1997-junio 1998.¹³ Este ministro había dedicado esfuerzos al área de planeación dentro del Ministerio y se expresaba así: “El Ministerio de Defensa Nacional expidió la guía¹⁴ para el planeamiento de las estrategias de la seguridad y defensa nacionales, en el objetivo de contrarrestar las amenazas que enfrenta la nación colombiana”. Asimismo, para esta misma época y utilizando el nuevo esquema formal de planeación, el Comando General de las Fuerzas Militares diseñó la estrategia militar de esta entidad: “por la seguridad de la población nacional y sus recursos” y la Policía nacional definió el plan estratégico institucional que esboza objetivos, políticas y estrategias.¹⁵

Este enfoque del Ministerio en el tema de planeación, que generó procedimientos y procesos formalizados, es la base mediante la cual se define la racionalidad (Dávila, 1992) o no de una organización y era el efecto de los recientes sucesos del período incluido los reveses militares que databan de 1996.

Los comienzos del período en consideración fueron especialmente difíciles para el país: la Presidencia y el gobierno nacional estuvieron ocupados en otros temas políticos vitales y en la lucha contra el narcotráfico. Samper había mostrado disposición para adelantar negociaciones con la guerrilla, y así fue como creó la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, con rango ministerial, con la cual privilegiaba esta posibilidad de manejo del conflicto interno sobre la de construir una política integral de seguridad y defensa.

Por lo tanto, la ausencia de una política de seguridad y defensa posibilitó la aparición de posiciones antagónicas y

...(13) Se debe recordar que en el discurso de la ceremonia de posesión y reconocimiento, Echeverri había propuesto como elemento central de su política la constitución del Consejo Nacional de Paz. Defensa nacional, marzo-abril, 1997, pp. 6 y ss.

(14) La guía de planeamiento estratégico especifica los objetivos estratégicos del sector seguridad y defensa nacional, suministrando las políticas, las directrices y las estrategias de planeamiento para toda la Fuerza Pública, enmarcados dentro de diez programas que apuntan al cumplimiento de la misión y la visión. Se debe resaltar que el programa cinco consistía en la definición de una política nacional de seguridad y defensa, proponer el marco jurídico necesario y afianzar el liderazgo y la última estrategia de este programa era el fortalecimiento del sistema integrado de planeación.

(15) En este período también se anunció la implantación del modelo dinámico integral de planeamiento para el sistema de seguridad y defensa nacional, que contempla cuatro campos, de los cuales se destacan el de los documentos primarios y el del planeamiento estratégico militar general. En la Memoria al Congreso 1997-1998, este modelo integral está contemplado en el aparte de gestión administrativa. La guía de planeamiento estratégico es un documento de segundo nivel.

de fragmentaciones que se evidenciaron en la disparidad de criterios entre ministerios y entre el presidente y los militares (por ejemplo, el deseo del ministro de Defensa Fernando Botero de lograr apoyo armado de la población rural chocó contra la posición del Ministerio del Gobierno). No obstante, pese al antagonismo mencionado, en abril de 1995 Botero informó que se habían creado más de cuarenta cooperativas (El Tiempo, 1994).

Samper, en 1995, con el planteamiento hecho de buscar los diálogos para lograr la paz, propuso la desmilitarización de La Uribe. Los militares se opusieron. En este año renunció Botero y fue detenido por la Fiscalía. El año 1995 estuvo marcado también por la lucha contra el narcotráfico y el suceso fue la captura de la cúpula del Cartel de Cali. Tal vez por lo hechos mencionados, entre otros, se ha afirmado que desde los primeros meses del gobierno de Samper el narcotráfico fue el factor preponderante, lo que conllevó que la subversión y el paramilitarismo no recibieran la atención que ameritaban.

42 Durante este gobierno no se expidieron normas que implicaran cambios con respecto a la seguridad y defensa. En materias relacionadas con este tema, sólo se puede mencionar el Decreto 1410 de 1995, mediante el cual se lanzó el Programa Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana. Dos comités hacían parte de este programa: el Consejo Nacional de la Policía y Seguridad Ciudadana y la Comisión Nacional de la Policía y Seguridad Ciudadana. Al no haber claridad con el entable del diseño anterior de política en cuanto a seguridad y defensa nacional se refiere, se generó fragmentación de política.

Pero aun en la política de paz se dieron interrupciones. En 1996 el espacio político estuvo ocupado con la reapertura del proceso de Samper, la cancelación de su visa y la descertificación a Colombia por parte de Estados Unidos. En noviembre de 1997, la Corte Constitucional declaró exequible las Convivir, creadas por Botero, al determinar que debían entregar las armas de uso privativo de la Fuerza Pública y tramitar salvoconductos para las otras.

En términos de inteligencia, merece destacarse un importante avance organizacional. Mediante el Decreto 2233 de 1995 se creó el Sistema Nacional de Inteligencia (Sinai), que se ubicó en el Ministerio del Interior, sin embargo, sus efectos fueron nulos, en cuanto a la contribución de una política integral nacional de seguridad y defensa, dadas las condiciones políticas que vivía el Ministerio como punta de lanza de la defensa de Samper ante los cargos de las relaciones de su campaña en el narcotráfico.¹⁶

Al final de 1996 se dio la autonomía castrense en el manejo del orden público como en los años previos (Leal, 2002) a la década de los noventa y, coincidentalmente,¹⁷ comenzaron los descalabros militares con el municipio de Puerres, en abril de ese año. En cuanto al Ministerio en sí, en las *Memorias al Congreso Nacional, 1995-1996*, Juan Carlos Esguerra, ministro de Defensa en aquel período, informa las estrategias en tres líneas de acción: (1) golpear las finanzas de la subversión, (2) dirigir las operaciones militares a áreas de vital importancia estratégica y (3) incrementar la eficacia operativa de las Fuerzas Militares.

En esta etapa el planeamiento del Ministerio es operativo y su enfoque es administrativo, busca “lograr estructuras organizacionales más modernas, dinámicas y funcionales” (*Memoria al Congreso Nacional, 1995-1996*); implantar en las dependencias del Ministerio la filosofía de la calidad total; definir la misión y la visión, y revitalizar el sistema integrado de planeación, programación y presupuesto. Vale destacar la misión institucional del Ministerio, definida en este período, la cual incluye asesorar al Consejo Superior de Defensa Nacional en el diseño y desarrollo de las políticas de defensa y seguridad.

Su visión administrativa lo lleva también a plantear la revitalización del Sistema Integral de Planeación (SIP) y la considera como base y herramienta fundamental de cultura de pensamiento estratégico que “permita la interacción de los procesos operativos, logísticos y de gestión”

...(16) Durante el período de Pardo la función del sistema central de inteligencia se ubicó en el Ministerio de Defensa.

(17) Fueron un número de derrotas sucesivas que estudiosos establecen en un número de doce o trece. Sería ingenuo pensar que existe relación de causalidad directa con el predominio de la óptica castrense, y se debe explicar como un cambio en la naturaleza de la guerra, por ejemplo, al cambiar la guerrilla la forma de desarrollar sus actividades.

(*Memoria al Congreso Nacional*, 1995-1996: V). Como elemento interesante, Esguerra considera que un análisis integral de la violencia debe considerar al narcotráfico: “la narcosubversión de una realidad que encarna lo más odioso y terrible de los dos flagelos” (*Memoria al Congreso Nacional*, 1995-1996: IX).

La inestabilidad en el Ministerio fue crítica en estos años. A comienzos de 1997 se retira Esguerra y es nombrado ministro Guillermo Alberto González Mosquera. Por críticas en relación con la financiación de su campaña por supuestos narcotraficantes se retira y se posesiona Gilberto Echeverri Mejía. El enfoque administrativo del Ministerio es claro en las *Memorias al Congreso Nacional* de 1997-1998. En sus primeras páginas se da cuenta de la implantación del SIP, de la reorganización de la Secretaría General basándose en la Ley 344 de 1996¹⁸ y de la conversión organizacional a estructura por procesos. En este mismo enfoque, que coincide con la Policía nacional y el Decreto 2158 de 1997, se define su estructura, visión y misión.

En materia legal se expide la Ley 418 de 1997 de orden público, que es una actualización de la Ley 104 de 1993, que fue modificada por la Ley 241 de 1995, y se comienza a tramitar¹⁹ el proyecto de Ley de Seguridad y Defensa Nacional para reemplazar la Ley 48 de 1968.²⁰ La falta de coherencia entre los planteamientos en seguridad y defensa aquí mencionados y la forma y dinámica como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) adelantaban su nueva forma de operar dan como resultado los reveses

... (18) Decretos 1673 de 1997, 2323 de 1997 y 119 de 1998.

(19) El proyecto de Echeverri fue presentado al Congreso e hizo trámite en la comisión respectiva. El ponente asignado fue Vargas Lleras. El general Henry Medina lo sustentó, pero no hizo trámite a plenaria porque se agotó el término de las sesiones (16 de diciembre de 1997). Durante el ministerio de Rodrigo Lloreda se nombraron las comisiones internas y externas para la reforma de las Fuerzas Militares. El general Medina dirigió la primera y fue secretario ejecutivo de la segunda. Dentro de esta última se nombró una subcomisión para estudiar la ley, tomando como base la elaborada por Echeverri. La propuesta fue presentada al Congreso y los ponentes fueron los antioqueños Higuita, Vásquez y Enrique Gómez. En este proceso se le hicieron las modificaciones que permitieron su aprobación en el Congreso, pero que la llevaron posteriormente a la declaratoria de inconstitucionalidad. (Entrevista con el general Henry Medina).

(20) El proyecto de ley de seguridad y defensa nacionales consideró la necesidad de establecer “una verdadera política integral de seguridad y defensa nacionales” para “garantizar el planeamiento, dirección, y coordinación de los elementos del poder nacional” y lograr una de las prioridades del Estado que es brindar seguridad. El Consejo Superior de la Seguridad y Defensa Nacionales actúa como asesor del gobierno nacional, y se retoma la idea de los consejos regionales. Al ministro compete el planeamiento estratégico de la seguridad y defensa nacionales. Un análisis de este proyecto, en su versión de la Ley de Defensa y Seguridad del 13 de agosto de 2001, puede verse en el documento de Villareal, Apoyo para la administración de los recursos del sector seguridad y defensa nacional-proyecto col/99/026, Ministerio de Defensa Nacional. Proyecto de Ley de Seguridad y Defensa Nacionales, Ministerio de Defensa Nacional, 1998.

de las Fuerzas Militares, y así es como en abril de 1998 la Agencia de Inteligencia de Defensa y el Instituto Central de Estudios Estratégicos afirman que las Fuerzas Armadas estaban perdiendo la guerra contra la subversión y que la guerrilla derrotaría al Ejército en cinco años.

Resumiendo, los elementos que caracterizan el período 1994-1998 y que influyeron en la definición de una política de seguridad y defensa y que hicieron más urgente su elaboración fueron:

- Rotación de ministros de Defensa.
- Desprestigio internacional y nacional del gobierno, que lo desestabilizó políticamente. Por eso orientó sus recursos para la recuperación de legitimidad y credibilidad.
- Planteamiento inicial de diálogos para alcanzar la paz, que olvidaron la estructura existente para el diseño de una política de seguridad y defensa.
- Inestabilidad de la figura presidencial, que disminuyó su autoridad ante el permanente planteamiento de su posible salida del gobierno.
- Planteamientos diversos en el Ministerio, dirigidos ya al ámbito administrativo, ya al ámbito estratégico.
- Interés por fortalecer la racionalidad, como característica organizacional, en el Ministerio.²¹

Además de los esfuerzos por fortalecer la planeación, ya aquí señalados, en junio de 1998 se publicó el Documento estructural para la administración de recursos del sector seguridad y defensa nacionales, que tenía por objeto ser la base del planeamiento estratégico del sector seguridad y defensa.

Para Pardo (entrevista con Rafael Pardo, s. f.), en el período 1994-1998 no se le dio prioridad a una política integral de defensa y seguridad nacional y no hubo una concepción elaborada del problema de seguridad, sino que el gobierno se orientó hacia una política de paz, por ello afirma que “si no hay unidad interna, si el presidente ni impone su política, no puede existir política de seguridad interna”. Los hallazgos aquí recopilados dan base a la afirmación de Pardo.

Sin embargo, el camino recorrido en términos de reformas del Ministerio y la concepción de planeación integral de la defensa y seguridad nacional abrieron la posibilidad de profundizar en el conocimiento de las reformas estructurales en el Ministerio, acompasadas de una ley de seguridad y defensa nacional. Finalmente, debe

mencionarse que durante este período no se dieron cambios importantes en el Ejército ni en el número de soldados profesionales, ni en la doctrina que implicaran transformaciones en la concepción tradicional de la política de seguridad y defensa.²²

3. Un cambio inesperado: el surgimiento de otras políticas de Estado. Período 1998-2002

Aunque se afirma que la política del gobierno de Andrés Pastrana en seguridad y defensa giró alrededor del proceso de paz centrado en los diálogos, existe la percepción de que realmente la política de seguridad giró alrededor de políticas y programas como el Plan Colombia, la política de paz y la política de seguridad ciudadana (entrevistas a Rafael Pardo y a Alfredo Rangel), que dejaron de lado la prioridad en el diseño y ejecución de una política integral de seguridad y defensa nacional.

Mientras Gilberto Echeverri planteaba la necesidad urgente de la ley de seguridad y defensa como elemento fundamental de una política nacional de seguridad y defensa, en julio de ese año el presidente electo Andrés Pastrana se reunía con Manuel Marulanda Vélez 'Tirofijo' en una acción de tipo individual y acordaba la desmilitarización de cinco municipios y definía propuestas para una mesa de negociación. En noviembre de 1998 y por noventa días se llevó a cabo el despeje de la zona acordada y se les dio a las FARC el reconocimiento como organización política. Sólo hasta mayo de 1999 se generó el documento de formalización del diálogo denominado *Agenda común para el cambio hacia una nueva Colombia*.

El recién nombrado ministro Rodrigo Lloreda decidió trabajar en el frente interno, en términos de incrementar la capacidad de combate, mejorar la inteligencia militar, y en el frente externo, en términos de mejorar la imagen de la Fuerza Pública, al anunciar tres proyectos de ley sobre la reforma al servicio militar obligatorio y la reorganización de las Fuerzas Militares (Leal, 2002).

(22) En el gobierno de Gaviria se habían incrementado de 2.000 a 23.000 los soldados profesionales; se había creado la Brigada Móvil y se había fortalecido la inteligencia.

Desde la perspectiva de Planeación Nacional y del Plan de Desarrollo Nacional, el objetivo del sector defensa, en particular, fue consolidar un entorno de seguridad y confianza ciudadana (Plan de Desarrollo del gobierno de Pastrana, s. f.). En el mismo plan se señala al Plan Colombia como la estrategia para recuperar la responsabilidad del Estado en la promoción de la democracia, el monopolio en la aplicación de la Fuerza Pública y la justicia, el respeto por los derechos humanos y la preservación del orden público bajo cuatro estrategias, delineadas como el Plan de Democratización —la recuperación económica y social, la seguridad y justicia y el proceso de paz— (Plan de Desarrollo del gobierno de Pastrana, s. f.).

En noviembre de 1999, la Comisión Asesora Interna para la Reestructuración y Modernización de las Fuerzas Militares, a través de un subcomité,²³ presentó el proyecto de ley de defensa y seguridad, preparado basándose en la propuesta del ministro Echeverri. A mediados del 2000 se presentó el proyecto de ley que terminó el último trámite en junio de 2001.²⁴ Esta ley, en consonancia con el proyecto del ministro Echeverri, mantuvo elementos del ministro Pardo en relación con la estrategia nacional de lucha contra la violencia; con la estructura regional de los consejos de seguridad y defensa nacional; con la coordinación de la Presidencia de la política de seguridad y defensa, apoyada en un consejo nacional de defensa y seguridad, y con la unificación de la inteligencia en una junta de inteligencia estratégica.

El alcance de la propuesta debía entenderse en cuatro planos diferentes: la formalización de un sistema institucional para la defensa y seguridad nacional, el fortalecimiento del poder civil, la organización de la planeación de la seguridad y la defensa y la introducción de nuevos procedimientos operacionales (Fuerzas Armadas de Colombia, 2001). En

²³ Véase nota 2.

²⁴ Esta ley recogió los decretos 3398 de 1965 y 1573 de 1965 y la Ley 48 de 1968.

mayo de 2002, la ley de defensa y seguridad fue declarada inexecutable por la honorable Corte Constitucional.²⁵

Como elemento de entorno, pero importante en cuanto a las Fuerzas Militares y al gobierno se refiere, se debe comentar que a comienzos de 2000 la administración de Bill Clinton presentó la solicitud de ayuda a Colombia. Esta solicitud se aprobó a mediados de julio de 2000, con una duración de dos años. Así, 860 millones de dólares correspondieron a Colombia, y de estos recursos 519,2 se destinaron a asistencia militar, de los cuales 328 millones de dólares, a comprar helicópteros (Leal, 2002). De esta forma se gestó un hecho que para algunos observadores fue decisivo para el fortalecimiento de la Fuerza Pública, la ayuda estadounidense en el Plan Colombia.

El año 2001 estuvo marcado por los diálogos. Este proceso continuó, se creó una comisión para enfrentar el paramilitarismo, se discutió una agenda para el cese al fuego y las hostilidades, se aumentó el número de reuniones semanales de la mesa de diálogo y negociación, la guerrilla anunció guerra urbana y renunció Ramírez al Ministerio de Defensa. En cuanto a la Consejería de Seguridad Nacional,²⁶ no se dio una acción dinámica. No se llevó a cabo una coordinación integral entre las políticas de seguridad ciudadana, la política de paz y el Plan Colombia. Estas políticas y sus ejecuciones fueron tratadas como políticas sectoriales. La política de paz tomó el espacio que debió tener una política integral de seguridad y defensa.²⁷

Internamente, en el Ministerio se pueden distinguir, en relación con nuestro tema de interés, tres etapas: (1) la continuación del proceso de racionalización del ministro

..(25) A este tema se refirió el ministro Gustavo Bell, cuando consignó su convencimiento, como ya lo había hecho el ministro Echeverri, en cuanto a la necesidad y la conveniencia para el país de una norma sobre el tema, pues consideró que se requería una legislación para acabar la guerra, que fortaleciera las instituciones legítimas del Estado, que dificultara el surgimiento de formaciones criminales y se reforzaran los instrumentos de control para "prevenir la ocurrencia de excesos de autoridad", (Memorias del Congreso Nacional, 2001-2002: 17).

(26) En agosto de 2000 el Decreto 1512 ratificó el Consejo Superior de Seguridad y Defensa como órgano asesor del Ministerio.

(27) Históricamente ha sido dañino el enfoque tradicional de la política de paz que se considere sin costo, mientras que se asume que la política de seguridad y defensa sí los tiene. Generalmente se considera "que la paz está a la vuelta de la esquina". Esto ha hecho que se hayan dado desviaciones de una política de largo plazo en seguridad y de defensa y de control territorial. (entrevista a Rafael Pardo, s. f.).

Echeverri, (2) la expedición de normas de reestructuración y (3) la continuidad en la estrategia de modernización de la Fuerzas Militares, expresada durante el período 2000-2002, como más y mejores hombres, más y mejores equipos y herramientas legales adecuadas (*Memorias al Congreso Nacional*, 2001-2002).

La continuación del proceso de racionalización de Echeverri fue notoria, y éste es un importante elemento para el desarrollo de una política integral de seguridad y defensa nacional. Entre 1998 y 1999 se trabajó en el esquema de la guía de planeamiento estratégico. Así, a partir de la Estrategia de Seguridad y Defensa, en la guía de planeamiento y en el Plan de Desarrollo, el Comando General de las Fuerzas Militares y la Dirección de la Policía Nacional elaboraron el Plan de Capacidades Estratégicas (PCE), que pretendió orientar a las Fuerzas Militares y a la Policía nacional para llevar a cabo tareas estratégicas basadas en capacidades existentes (*Memoria al Congreso nacional*, 1998-1999: 39-40). Al existir el plan, fue posible evaluarlo a través de indicadores de gestión (*Memoria al Congreso Nacional*, 1998-1999).

La reestructuración llevada a cabo en el Ministerio fue resumida por el ministro Gustavo Bell como la búsqueda de eficiencia estratégica y administrativa en el área de dirección del Ministerio a través del nuevo Viceministerio de Defensa, para dar apoyo técnico a las actividades del ministro y coordinar la gestión financiera por medio de las áreas especializadas en planeación y programación, en que se haga hincapié en la gestión externa y en la creación de un grupo de alto nivel profesional para el desarrollo de estudios económicos y estratégicos.

Del Viceministerio de Defensa quedaron dependiendo la Oficina de Planeación, la Dirección de Comunicación Corporativa²⁸, la Dirección de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, la Dirección de Finanzas y la Oficina de Control Interno.²⁹ De la Secretaría General quedaron

...(28) Esta oficina fue un interés explícito del ministro Echeverri, en cuanto a su importancia. Sin embargo, la ubicó en la Secretaría General. (Fuerzas Armadas de Colombia, 1998: 16).

(29) Esta reestructuración apoyó el proceso de una política integral de seguridad y defensa elaborada por civiles al fortalecer la infraestructura técnica del ministro. (Entrevista a Alfredo Rangel, s. f.).

dependiendo la Oficina Jurídica, la Dirección de Informática, la Dirección Administrativa y la Dirección de Relaciones Sectoriales (*Defensa Nacional*, 1999). Es de anotar que el esquema de coherencia, en cuanto a la estrategia de modernización de las Fuerzas Militares, también se mantuvo en el período 2000-2002. Estos objetivos fueron expresados como el incremento de la efectividad de las operaciones de la Fuerza Pública, la neutralización y desestabilización de la capacidad de acción de los grupos e individuos al margen de la ley y el mantenimiento de la capacidad de disuasión frente a amenazas externas (*Defensa Nacional*, 1999).

Con unas Fuerzas Militares fortalecidas, el Plan Colombia en ejecución y unos resultados sin evaluar en cuanto a las políticas de paz y de seguridad ciudadana, terminó el período de la presidencia de Andrés Pastrana.

4. Conclusión

La política de seguridad y defensa y sus aspectos relacionados, desde el punto de vista de nuestro marco conceptual, que determinó la búsqueda y recolección de información, presentó diferentes dinámicas en el período 1990 a 2002. Con relación a la pregunta de quién es el actor principal en la generación de la política de seguridad y defensa, la información recolectada sugiere que la dinámica estuvo causada no solamente por los cambios en la jefatura del gobierno, sino también por las diferentes perspectivas que sobre el tema de seguridad y defensa tuvieron los diferentes ministros de la época.

Los diferentes puntos de vista incidieron en la política y en su expresión concreta, en el cómo, en cuanto a organización. En términos gruesos, en un primer período se trató de crear un sistema de seguridad y defensa que hiciera hincapié en elementos de coordinación y en entes externos para apoyar la política del Ministerio. En los períodos posteriores y hasta 1997, el enfoque se dirigió a la administración en sí del Ministerio. Sólo al finalizar 1997 y a comienzos de 1998, el ministro de la época, Echeverri, centró sus esfuerzos en una política integral de seguridad y defensa. Sin embargo, éstos, en su deseo de establecer

una política integral, sucumbieron en el gobierno de Pastrana.

Los cambios organizacionales del 2000 en el Ministerio se dieron más como un esfuerzo singular del ministro Ramírez por incrementar la efectividad y la eficiencia del accionar del organismo y por solucionar problemas limitados en términos conceptuales y de estructura. En esta etapa los conceptos de Pardo y de Echeverri, de integralidad y de considerar la política de seguridad y defensa como política pública, se desvanecieron.

El camino recorrido muestra un cambio en los intereses, es decir, se va desde la concepción de una política de seguridad y defensa impulsada desde Palacio y elaborada en esa dependencia hasta aquella definida en la guía de planeamiento estratégico, implantada en el modelo dinámico integral para el sistema de seguridad y defensa, que contempló cuatro esferas que gravitaban en torno al Comando General. A partir de la definición de la guía y el modelo integral de planeamiento de Echeverri, en 1997, se logró un esquema formalizado de planeación que dio lugar a una política estable en términos de sus objetivos y sus medios (esta política se originó básicamente en el Ministerio de Defensa y con el soporte general del Plan de Desarrollo).

No es fácil determinar el porqué de los cambios, en cuanto al actor principal en la elaboración de la política de seguridad y defensa. El hecho es que, por un lado, Pardo tenía experiencia por sus años en Palacio cuando trabajaba en el tema del conflicto; por otro, Echeverri comenzó hablando de paz y terminó impulsando una política nacional de seguridad y defensa que se vio frustrada por el proceso de paz de Pastrana. Sin embargo, Lloreda y Ramírez encontraron un proceso regulado y racional en el Ministerio de Defensa, que fue la base necesaria para que la coherencia y los indicadores de gestión se mantuvieran en el tiempo.

El responder el porqué basándose en la información recopilada nos llevaría más a la razón o la explicación de voluntad individual y dinámica propia del Ministerio, como elementos explicativos de la dinámica y origen de la política de seguridad y defensa y de sus acciones correlativas para cada periodo. No obstante, la política de seguridad y defensa

obedeció fundamentalmente a una voluntad política expresada en el período 1990-1994, y sólo hasta 1997, con Echeverri y la guía de planeamiento, se formalizaron las acciones que conllevaron al esquema de planeación que generó la coherencia que permitió el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas durante el gobierno de Pastrana.

A estas alturas, mirando en retrospectiva el período 1990-2002, consideramos que ya existe la madurez institucional para saber que quien debe definir la política de seguridad y defensa es el gobierno nacional, en cabeza del presidente de la República; el porqué, como consecuencia de la racionalidad organizacional, supone objetivos a largo y mediano plazo y patrones formalizados de distribución de recursos para su logro, y el cómo, elabora la política de seguridad y defensa, pero debe estar sustentada en un trámite y proceso similar al de cualquier política pública vinculada con los intereses del Estado, por encima de las coyunturas de los gobiernos, considerando la coordinación de los organismos del Estado, en general, y del Ministerio, en particular.

En la medida en que no reflexionemos adecuadamente sobre la experiencia de estos últimos doce años, seremos responsables de la prolongación de un conflicto interno que tanto dolor y daño nos ha causado.

Bibliografía

Bruneau, Thomas C. 2001. Ministerios de Defensa y relaciones cívico-militares en una democracia. s. l.: s. e

Dávila, Carlos. 1992. Teoría organizacional. s. l.: McGraw Hill, s.l

Defensa nacional. 1999. Diciembre. s.d.

El Tiempo. 1994. enero-abril, 4-A, 1-A, 18-A.

Fuerzas Armadas de Colombia. 1998. Hacia una política integral de defensa y seguridad nacional.

_____. 1990. Homenaje al Dr. Alberto Lleras Camargo, XLVI (134).

Hernández Sampieri, Roberto; Carlos Fernández Collado, y Pilar Baptista Lucio. 2002. Metodología de la Investigación: investigación no experimental. México, McGraw Hill.

Leal, Francisco. 2002. La seguridad nacional a la deriva. Bogotá: CESO-Uniandes- FLACSO (Ecuador)-Alfaomega.

Mintzberg, Henry. 1979. The Structuring of Organizations. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Pardo, Rafael. 1996. De primera mano. Bogotá: Norma.

República de Colombia. 2000. Cambio para construir la paz. Plan de Desarrollo del gobierno de Pastrana, Defensa y Seguridad.

República de Colombia, Ministerio de Defensa. 1995-1996. Memoria al Congreso Nacional, Juan Carlos Esguerra.

_____. 1997-1998. Memoria al Congreso Nacional, Gilberto Echeverri Mejía.

_____. 1998-1999. Memoria al Congreso Nacional, Gustavo Bell Lemus.

_____. 2000-2001, 2001-2002. Memorias al Congreso Nacional, Gustavo Bell Lemus.

_____. s. f. Documento estructural para la administración de recursos del sector seguridad y defensa nacionales.

Restrepo, Juan Carlos. 2002. La seguridad nacional como bien común, documento empalme con el gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

Romero, Joaquín. 1982. The Colombian System of Territorial Administration. An Análisis. Tesis de maestría. ISS, Den Haag.

Villareal, 1998. Apoyo para la administración de los recursos del sector seguridad y defensa nacional-proyecto col/99/026, Ministerio de Defensa Nacional, Proyecto de Ley de Seguridad y Defensa Nacionales, Ministerio de Defensa Nacional.

Anexo 1

Metodología

El objeto de este ensayo, desde la perspectiva de las ciencias sociales, es entender, no es dar opiniones.³⁰ El entender y la búsqueda de la verdad es la verdadera razón de la investigación en las ciencias, en general, y de las ciencias sociales, en particular. Éste es el camino que han seguido aquellos que han contribuido a un mejor conocimiento del universo y de nuestras relaciones sociales.

Como el propósito de este ensayo es entender y no dar opiniones, la metodología seguida parte de acercarse a la realidad social del Ministerio a través de hechos y de datos, para, a partir de ellos, interpretarlos mediante un método que sigue varios campos de análisis y reflexión.

Los métodos cualitativos, como el aquí utilizado, se aplican con un esquema abierto de indagación que se va refinando, puntualizando o ampliando según lo que el investigador vaya comprendiendo de la situación. El proceso debe orientarse con un plan de trabajo referencial (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2002), que en nuestro caso es cambios de estructura en los organismos externos relacionados, que es la forma mediante la cual se concretan las variaciones en nuestro esquema interpretativo (Bruneau, 2001).

En general, desde esta dinámica se revisa la información, se profundiza en la situación objeto de la investigación y se generan los planteamientos pertinentes. Por lo anterior, las características metodológicas de esta investigación son:

- El principal objetivo es la comprensión de los fenómenos.
- La dinámica es en cascada. Se va elaborando en la medida en que avanza la investigación.
- Hay una reformulación constante, en función de la incorporación de nuevos datos.
- El diseño es flexible, de acuerdo con la realidad y los datos que se obtienen.
- Se adecua a los cambios de la realidad.
- La interpretación se genera a partir de los datos de la realidad concreta.

30) Percibimos muchas cosas y formamos nociones a partir de signos; por ejemplo, de que al oír o leer ciertas palabras nos acordamos de las cosas, formamos ideas semejantes a ellas, por medio de las cuales imaginamos esas cosas. En adelante, llamaré tanto al primer modo de considerar las cosas como a este segundo, "conocimiento del primer género, opinión, o imaginación". Spinoza, *Ética*, segunda parte, Prop. XL. Para una profundización sobre el tema, "The Ethics and Other Works", En *Fragments of a Theory of Scientific Method*, s. n. Princeton University Press. p. 48.

- La fuente principal de los datos son fuentes primarias información.

En la recolección de datos se sigue el patrón de determinar la información significativa para posteriormente profundizar en ella mediante un proceso continuo de análisis y sistematización. La información que se recoge se organiza en la medida en que se obtiene (1) para hacer un seguimiento permanente de los datos y en esta forma evitar la saturación sobre un aspecto; (2) para seguir la pista a datos nuevos, y (3) para identificar las categorías analíticas potenciales que se retoman en las etapas de análisis.

Este esquema de recolección de información exige una focalización permanente en cuanto a: (1) identificación, (2) asuntos que se desean profundizar, (3) revisión permanente de interrogantes originales (continúan siendo relevantes, se deben reformular o deben excluirse), (4) controlar e indagar sobre las nuevas pistas, (5) reseñar y (6) sistemáticamente hacer un seguimiento a las ideas eje que surgen durante la recolección.

56 Durante el levantamiento de los datos se ha revisado periódicamente el registro de la información para identificar los patrones de comportamiento que indiquen los puntos referenciales para la interpretación; además, se ha confrontado y validado cuando existen fuentes simultáneas o diferentes de información sobre el tema.

Para el análisis de los datos se ha elaborado inicialmente un documento que recoge su secuencia temporal. De allí, basándose en el criterio de pertinencia se han resaltado aquellos relacionados con el marco referencial de la búsqueda (Minztberg, 1979) y se han detectado progresivamente la existencia de las regularidades o patrones de entendimiento³¹

Finalmente, los patrones de entendimiento de la información se establecen en otro documento borrador, que es la base final del trabajo. Estos patrones se reflejan en el ensayo de dos maneras: en la estructura de relación de los hechos y en el primer párrafo de cada una de las secciones, que tiene relación armónica con el contenido por sección.

(31) La evaluación de conceptos se da en la semejanza, la diferencia y la oposición. Para profundizar en el tema véase Spinoza, Tratado de la reforma al entendimiento.

Seguridad Ciudadana

Reinventando la seguridad en Colombia: reformas fallidas y modernización inconclusa de la Policía colombiana

Juan Carlos Ruiz Vásquez

57

Resumen

La Policía colombiana ha vivido cambios y reformas en la última década que, en su momento, se juzgaron trascendentales. No obstante, las reformas a esta Policía han resultado inocuas, ya que se basaron en dos supuestos que resultaron ser, a la larga, infundados. Se pensó que mayores controles de los civiles sobre la Policía y un cambio hacia una Policía más civil y menos de carácter militar le daría un vuelco positivo a la institución. Las reformas de la Policía colombiana fracasaron, porque no tocaron la organización en su interior con sus vicios, cortocircuitos y cultura. Tampoco la lucha contra la corrupción fue eficaz y los controles externos establecidos para tal efecto, igualmente, resultaron ineficaces. A pesar de ello, la Policía inició un proceso de modernización adoptando estrategias propias del *new public management*, como la noción de cliente, la evaluación por resultados, el aplanamiento de la estructura organizacional, la planeación estratégica y la formación en temas gerenciales. Estas transformaciones han

marchado a velocidades diferentes. En buena medida, la modernización emprendida a partir de estas herramientas de gestión empresarial no han logrado los resultados esperados, por una resistencia al cambio de la alta y media oficialidad y por una cultura organizacional muy enfocada a cumplir requerimientos y procedimientos burocráticos. Adicionalmente, la nueva gestión pública no ha sido bien entendida y no ha resultado una política fundamental para el conjunto de la Institución. A pesar de estos intentos de modernización, la Policía colombiana no ha podido salir de su marasmo institucional y generar confianza entre el ciudadano común. Los escándalos de corrupción y los señalamientos reiterados sobre ineficiencia han mermado su imagen.

Introducción

A lo largo de última década, el sector público ha adoptado prácticas gerenciales del sector privado para hacer más eficaces y eficientes sus organizaciones y sus políticas. Estas prácticas 'empresariales', reagrupadas bajo la expresión *nueva gestión pública* (en inglés *new public management* [NPM]), han modificado sustancialmente diferentes frentes del sector público en los países desarrollados en la prestación de servicios públicos, en las oficinas de ayuda social y empleo o en la gestión de las ciudades (Osborne y Gaebler, 1992).

En este mismo sentido, los organismos y las instituciones encargados de la seguridad y la defensa en estos países también han experimentado transformaciones fundamentales en busca de mejorar su gestión. Los ministerios de Defensa, los organismos de inteligencia y la Policía en diferentes partes del mundo han adoptado estrategias de nueva gestión, dirigidas esencialmente a transformar la organización.

El propósito de este escrito es analizar los resultados de este tipo de reformas y transformaciones en el caso específico de la Policía colombiana, haciendo referencia a las tendencias más recientes de modernización implementadas por diferentes policías en el mundo. Especial relieve se

pondrá en la adopción de las estrategias propias de la nueva gestión pública y su impacto real en la eficiencia de la Institución colombiana.

Hasta el momento no se ha analizado con detenimiento la estructura interna de la Policía colombiana y tampoco se conocen los problemas organizacionales que la aquejan y que entorpecen o impulsan su labor. En especial, existe una falta sentida por estudiar la forma como actúa y labora el recurso humano y cómo los actores que componen la institución se relacionan e interactúan poniendo en entredicho, a veces, los objetivos de la misma organización. Entre otras cosas, no se ha establecido un diagnóstico sobre la manera en que se desarrolla el trabajo, la cultura de la organización o la interacción de los diferentes sujetos que la componen, con sus intereses y objetivos muy particulares.

Esta dimensión de la Policía no se ha analizado, en la medida en que los estudios anteriores han entendido que el conjunto de reformas es más un problema de relación entre instituciones y no un desafío de gestión interna donde prevalecen los factores organizacionales con sus rediseños en recursos humanos o la calidad de los procesos que éstos adelantan. Así visto, lo que sucede en el interior de la organización ('la caja negra') y el avance en cuanto a gestión eficiente han sido temas generalmente desestimados en la bibliografía especializada. La dinámica organizacional interna y sus cortocircuitos, así como el accionar de los funcionarios de diferentes ámbitos de la Policía necesita estudiarse.

Por esta razón, hemos querido observar las reformas de la Policía colombiana desde una perspectiva más cercana a la gestión pública, para iniciar así algunos análisis que logren alimentar en parte la escasa investigación que existe sobre el tema. Para ello, en primer lugar, damos cuenta de las estrategias más recientes de lucha contra la inseguridad y del nuevo rol que desempeñan las policías del mundo en este nuevo marco de referencia. Entendiendo este nuevo perfil, nos es posible abordar la forma como las policías de los países desarrollados han adoptado estrategias gerenciales para alcanzar estándares de calidad que les

permitan asumir mejor el nuevo rol que les ha correspondido en las más recientes estrategias de seguridad.

En segundo lugar, se discute la pertinencia y los resultados de las reformas de la Policía colombiana, a lo largo de la última década, haciendo un análisis de los pilares en los cuales reposa la reforma de 1993. Posteriormente, se analizan los resultados de la implementación de la nueva gestión pública por la Policía de Colombia.

1. La nueva gestión pública en las policías del mundo

Si bien en Colombia no existe una producción intelectual de gran envergadura sobre la modernización de la Policía, en la bibliografía internacional se hace cada vez más referencia a este tema, especialmente en lo relacionado con el nuevo rol que ésta desempeña dentro de las más recientes estrategias y políticas públicas contra la inseguridad. Una vez establecido el nuevo papel de la Policía, de manera concordante se plantea la transformación interna de la organización para hacerla más eficiente. Un tratamiento más pormenorizado del recurso humano y su importancia para alcanzar índices de eficiencia es recurrente, sobre todo en los países donde se han acogido plenamente los preceptos de la nueva gestión pública, como Estados Unidos, Gran Bretaña o Australia (Loveday, 1999: 213-231). Además, particular acento se pone en la adopción de estrategias gerenciales por parte de la Policía, como el liderazgo, el control por resultados de los funcionarios o el trabajo en equipo.

1.1 Tendencias más recientes frente al fenómeno de inseguridad: la Policía es una rueda más en el engranaje de la seguridad interna

Durante la última década, la tendencia —en términos de seguridad interna— ha sido concebir la Policía como un actor más entre tantos otros que pueden intervenir positivamente en la disminución de los índices delictivos.

La Policía no es más la única que debe velar por la prevención y la disminución de los factores que inciden en la inseguridad. En este sentido, la asociación de organizaciones privadas, vecinos de barrio, comerciantes, entidades públicas, justicia, entre otros, junto con la Policía, se hacen mutuamente responsables en esta tarea. Los mecanismos de “reuniones por sectores” (*beat meeting*) y “resolución de problemas” (*problem solving*) implementados en Estados Unidos, ilustran bien las bondades de esta nueva estrategia, que logra hacer de la comunidad un muro de contención contra la delincuencia o la violencia.

En otras ocasiones, la Policía se reúne con otras entidades del Estado para mejorar el entorno social. Los contratos locales de seguridad (CLS) en Francia, por ejemplo, son una muestra clara de estas tentativas —lamentablemente no siempre eficaces— para articular a todos los actores del sector público implicados en el tema de la seguridad. En estos Contratos participan las principales autoridades de la región, las oficinas del Estado y algunos ciudadanos para precisar actividades de prevención y generar compromisos reales que obligan a las partes firmantes. Este tipo de acuerdos invita a todos a poner de su parte en la solución del problema.

Si bien el rol de la Policía parece apuntar hacia una función preventiva y compartida con otros actores, resulta claro que existen concepciones diferentes sobre la forma como deben implantarse estos mecanismos y medios, que se aproximan a concepciones casi médico-biológicas.

1.1.1 El modelo ‘inmunológico’ estadounidense¹

En Estados Unidos se ha implementado la estrategia llamada “policía comunitaria” (*policy community*), que actúa como una vacuna que incrementa las capacidades de resistencia de la sociedad frente a unos males claramente identificados (Donzelot y Wyvekens, 2002). Esta perspectiva parte del principio de que para tener seguridad, la Policía debe ocuparse de las ‘pequeñas cosas’. Por ejemplo, la degradación física de un lugar, por mínima que ésta sea, puede llevar a aumentar la delincuencia en la zona.

(1) Sobre esta diferenciación entre una policía ‘inmunológica’ tipo estadounidense y una policía ‘profiláctica’ tipo francés, véase Donzelot y Wyvekens (2002). Esta diferenciación casi biológica ha servido de inspiración para la parte preliminar de este escrito.

El modelo 'inmunológico' busca centrarse en el sentimiento de inseguridad, el cual puede ser al mismo tiempo un fenómeno en sí mismo, pero también una causa de la delincuencia. De ahí surge la famosa teoría de los vidrios rotos, que puede ayudar a entender mejor este doble rol del sentimiento de inseguridad. Un vidrio roto no reparado en un barrio señala que los vecinos se están retirando de allí, porque su calidad de vida se ha deteriorado ostensiblemente por la delincuencia; al mismo tiempo, el vidrio roto refleja que el barrio está desprovisto de cualquier control y, por lo tanto, está a la merced de los delincuentes (Donzelot y Wyvekens, 2002). La degradación del lugar es una invitación a las fechorías. De manera interesante, se señala que ya no es la delincuencia la que genera los sentimientos de inseguridad, sino que estos últimos finalmente aumentan la delincuencia cuando se dejan al garete los lugares y los pequeños elementos cotidianos de la vida de un barrio.

Esta concepción hace que el rol de la Policía sea el de reforzar los mecanismos de autocontrol de la colectividad (Silverman, 2001). Si la gente abandona su entorno, está lanzando señales inequívocas de su vulnerabilidad. Entonces la Policía busca organizarla y dejar que los mismos vecinos se apersonen de una parte, no sólo de su seguridad, sino del barrio, con su mantenimiento y su infraestructura. Esta estrategia surgió en un momento álgido para la Policía frente a una crisis de legitimidad y el aumento de los índices delictivos en los años ochenta y noventa. En este aspecto, la ciudad de Chicago ilustra bien este nuevo papel atribuido a la Policía, con la implementación de dos estrategias: *beat meeting* y *problem solving*.

Por un lado, los *beat meeting* son reuniones de la Policía con la comunidad donde se establece una relación fuerte entre la policía y los habitantes para responder a la degradación del espacio y al abandono de los controles. Igualmente, se trata de elevar la calidad de vida del barrio con todas las particularidades propias de cada sector. Por ejemplo, la Policía de Chicago reorganizó el territorio de acción de las unidades, aumentando el número de divisiones de los distritos para que los policías allí asignados logaran

desarrollar una sensibilidad mayor, a fin de poder identificar los retos y las preocupaciones del sector. De los 25 distritos de la ciudad se propusieron 279 porciones (*beats*), cada una de aproximadamente nueve mil habitantes. En estas porciones, semanalmente se reúnen los habitantes del sector y los uniformados en un lugar convencional del barrio, como una iglesia o una escuela, bajo la intermediación de un facilitador civil —figura que fue creada después de que las primeras reuniones resultaran algo acaloradas—. Los *beat meeting* se dividen en dos etapas: *old* y *new business*.

En los *old business* (asuntos viejos) se revisan los problemas señalados por los habitantes en la reunión anterior y se da cuenta de las acciones emprendidas para corregirse o la evolución que han tenido. En este tipo de reuniones no sólo son tratados problemas netamente delincuenciales, sino asuntos de deterioro, degradación, incivildades o contravenciones. Por ejemplo, un hidrante con escape, un césped que no ha sido cortado, la venta de drogas junto a uno de los colegios del sector, un vecino ruidoso, entre otros aspectos. La Policía da cuenta de lo que se ha hecho y cómo se ha procedido.

En los *new business* (asuntos nuevos) los vecinos son invitados a señalar los nuevos problemas que perturban el barrio. Esta fórmula de los *beat meeting* ha sido muy exitosa, porque permite al mismo tiempo resolver problemas acuciantes para la comunidad, dar una imagen positiva de la Institución y permitir un control (*accountability*) de la ciudadanía sobre su policía. Los policías no se sustraen al cuestionamiento de los vecinos y permiten que las inquietudes sean formuladas, incluso las más rocambolescas.²

Por otro lado, la práctica del *problem solving* pretende que la Policía y la comunidad, de manera mancomunada, identifiquen y resuelvan los problemas. Aunque se podría pensar que esta práctica es natural a la implantación de las policías de proximidad o comunitarias, su originalidad reside en que no se consideran los problemas de manera aislada para una intervención policial igualmente aislada,

...(2) Incluso se ha institucionalizado un número paralelo al 911 de urgencias, el 311, que toma en cuenta de manera alternativa todas las quejas. Con ello se da la muy sana impresión de que la ciudadanía puede dirigirse a la Policía para algo más que las simples denuncias contra la delincuencia.

sino que se agrupan para determinar si unas infracciones o unos actos delictivos responden a causas comunes. En este sentido, siempre se analizan detenidamente tres elementos concomitantes: el autor del delito, la víctima y el lugar donde se cometió: sólo atacando las aristas de este triángulo será posible hacer descender los índices delincuenciales, porque se limitarán los escenarios potenciales para la comisión de delitos. De aquí se deduce que la sola actuación de la Policía no es suficiente para contrarrestar el delito. Bien puede la Policía aprehender un delincuente, pero si, por ejemplo, no se interviene el abandono del sector, la falta de alumbrado público o la indolencia de los vecinos, al delincuente arrestado les seguirán otros que delinquirán.

Por esta razón, la concepción 'inmunológica' estadounidense hace un llamado a la comunidad para formar un bloque y cerrar filas y para que se involucre directamente en la vigilancia. De aquí han surgido varios mecanismos ejercidos por los vecinos de barrio como el *block watching* (vigilancia recíproca de los inmuebles), los *stand ups* (rondas de vecinos en horas y lugares sensibles), los *positive loitering* (paseos nocturnos para recuperar zonas) y los *court advocacy* (acompañamiento de los vecinos en los momentos de denuncia o juzgamiento de un delincuente). Los vecinos ejercen un papel fundamental y la Policía sirve simplemente de facilitadora.

1.1.2 El modelo 'profiláctico' francés

Aunque el modelo francés es igualmente preventivo como el estadounidense, su preocupación no es combatir el mal, sino impedir que surja. Se parte del principio de que el delito es una situación de 'desocialización'.³ Para este tipo de modelos la represión cuesta caro y por ello se observa con aprensión el modelo estadounidense. Para los franceses, involucrar a los ciudadanos en labores propias de la Policía, más allá de la simple denuncia o la delación, lleva a que el modelo de Estados Unidos se desvíe peligrosamente hacia la formación de organizaciones casi paramilitares.

Para el modelo francés tampoco la prevención resulta definitiva y exitosa, en la medida en que conlleva los mismos

(3) Haciendo una traducción literal del concepto.

defectos de escogencia pública que la represión, es decir, la relación costo-beneficio no es atractiva para el Estado. Resulta igualmente oneroso, en términos presupuestales, reprimir que prevenir. Por esta razón, el modelo 'profiláctico' francés se basa en la solidaridad.

Para alcanzar esta solidaridad, las diferentes entidades del Estado aúnan esfuerzos para reducir las causas profundas que producen el malestar en los individuos, el sentimiento de abandono, el riesgo de desviaciones e incivildades, etc. En pocas palabras, se busca mejorar el marco de vida haciendo que las instituciones del Estado, en mutuo apoyo, intervengan en los sitios más difíciles para mejorar la calidad y condiciones de vida de quienes allí habitan.⁴ Por ejemplo, el sector educativo puede mejorar la formación cívica de los niños, la Justicia no debe dejar sin respuesta las denuncias, las agencias de vivienda deben propender por gestionar las casas sociales de manera que se reduzca el nomadismo de los jóvenes y su no integración, la Policía debe recibir de manera más atenta las quejas en las estaciones, etc. (Ibid.: 54-67).

En los famosos CLS franceses, las entidades del Estado acuerdan y, resulta extraño, que participe directamente la ciudadanía (Sina, 2002). En Francia sólo son invitados a las reuniones aquellos vecinos que hayan demostrado un cierto liderazgo en la materia. En Estados Unidos, por el contrario, los ciudadanos que hubieran llamado a poner una queja o a denunciar en el 311 son invitados al *beat meeting*. La lógica es claramente diferente: en el modelo 'profiláctico' francés, la Policía no busca apoyarse en la comunidad, como lo hace el modelo estadounidense, sino restaurar los vínculos sociales. El modelo es 'profiláctico' en la medida en que preserva de la enfermedad. En este contexto, el Estado tiene un rol bastante anterior a la prevención del crimen, en cuanto trata de ir al nacimiento mismo del problema social para que no logre surgir el delito, esto es, las agencias del Estado actúan de manera coordinada para contrarrestar los problemas sociales mucho antes de que se vuelvan el germen de la delincuencia y evitar que se deba posteriormente prevenir o, en última instancia, reprimir. En definitiva, en la estrategia 'inmunológica'

⁴ Esta estrategia ha sido ampliamente utilizada en Francia en los llamados barrios sensibles, en los suburbios de las grandes urbes, como París, Lyon, Marsella o Estrasburgo, donde vive una población esencialmente de origen magrebí, pero que tiene nacionalidad francesa de tercera o cuarta generación.

estadounidense la solidaridad es un combate, mientras que en el modelo 'profiláctico' francés es una cuestión de Estado (Donzelot y Wyvekens, 2002).

1.1.3 El modelo de los hábitos saludables

El modelo de los hábitos saludables pretende generar prácticas que limiten la posibilidad de que un individuo pueda cometer un acto violento. Siguiendo la analogía médica, así como un paciente con problemas de tensión arterial debe cuidar su alimentación y dejar de fumar para evitar un ataque, de la misma manera el modelo de los hábitos saludables señala que se deben restringir ciertos comportamientos que pueden ser dañinos para la convivencia social.

Este modelo parte del principio de que la delincuencia y los actos violentos son catalizados por factores externos que no siempre serían asociados con un acto delictivo. Sin embargo, estos factores unidos pueden inducir el delito o lo hacen crecer exponencialmente. El modelo busca restringir entonces comportamientos considerados accesorios, pero que pueden generar conductas delictivas.

Por ejemplo, en la ciudad de Bogotá se comprobó que el consumo de alcohol unido al porte de armas eran factores de riesgo que aumentaban las probabilidades de ocurrencia de actos delictivos. Por ello, antes que atacar la delincuencia directamente, este modelo busca limitar esas conductas que a simple vista no se encuentran por fuera la ley e, incluso, son ampliamente aceptadas por la sociedad, pero que sumadas llevan a cometer actos delictivos. En esta medida, por ejemplo, se restringe el porte de armas los fines de semana, cuando hay más propensión a consumir alcohol en fiestas, o se establece el cierre de bares y discotecas a horas más tempranas para que el consumo excesivo de alcohol no conlleve desbordamientos.

En este mismo sentido, la agresividad del ciudadano, ocasionada por el estrés acumulado en las grandes urbes, busca paliarse a través de políticas de mediación de los conflictos entre vecinos, jueces de paz y llamados a

desarmar los espíritus. Hay entonces una responsabilidad individual y de autocontrol, pero creando frenos menores en las actividades cotidianas de los individuos. Se piensa que una prohibición total puede generar un efecto indeseado de rechazo y, por ende, una incitación a transgredir la prohibición. Por esta razón, la política de los hábitos saludables no prohíbe de manera draconiana, pero simplemente limita, concientiza y sensibiliza. Este modelo ha demostrado ser muy efectivo en Bogotá, donde los índices de violencia han descendido ostensiblemente en los últimos seis años.

Este modelo resulta más apropiado para países en desarrollo, como quiera que los modelos 'inmunológico' y 'profiláctico' —anteriormente descritos— resultan una carga económica considerable para los particulares o para el Estado. El rol de la Policía en este modelo es de controlador de las contravenciones menores, como el no cierre de la discoteca a la hora estipulada por la autoridad. La Policía es igualmente mediadora en pequeños conflictos entre vecinos y busca generar ciertos hábitos de convivencia en la comunidad. De esta manera, su rol se vuelve más importante no como aparato de represión, sino como una especie de alerta temprana ejerciendo un control *ex ante*.

67

1.2 Procesos de modernización en el mundo: la Policía adopta la nueva gestión pública

Las nuevas estrategias de lucha para contrarrestar la inseguridad no son suficientes si la Policía no se adapta a ellas. Esta Institución no sólo debe interpretar a sus nuevos socios, sino que debe modernizar su labor y su organización. Por ello, la tendencia actual es que se adopten formas de gestión empresarial para hacer mejor y de manera eficiente estas nuevas tareas de alianza y corresponsabilidad (*partnership*). Hoy por hoy, la aplicación de medidas para evaluar la gestión es algo ya ampliamente aceptado en diferentes policías del mundo. La Policía en el Reino Unido, por ejemplo, inició una vasta transformación pasando de una noción de administración (*administration*) a una de

gestión (*management*), que involucraba formas de gestión propias del sector privado, pero aplicadas al sector público.⁵

Uno de los primeros elementos instaurados ha sido una *evaluación* individual y real del desempeño de los policías con la adopción de contratos a término fijo.⁶ En algunas policías del mundo, aunque se ha abandonado la idea de establecer una remuneración como consecuencia de la llamada “evaluación de resultados como determinante del salario individual” (*performance related pay* [PRP]), entre los superiores jerárquicos se ha mantenido la idea de evaluar el desempeño para contrarrestar el misterio que constituía muchas veces el trabajo de terreno de los policías (Faivre, 1993). Se instaura entonces una comparación en términos de eficiencia entre unidades de la misma fuerza que fueran similares en condiciones socioeconómicas y demográficas. La Comisión de Auditoría Pública, en Gran Bretaña, anualmente establece los resultados del desempeño por unidad que son de fácil consulta para todas las autoridades de Policía. No obstante, mientras los gobiernos conservadores realizaron recortes de presupuesto importantes en diferentes sectores, la Policía no fue afectada y, por el contrario, contó con un aumento de presupuesto que se vio reflejado en un incremento en efectivos (quince mil). Los gastos aumentaron en quince años de 1,1 millardos de libras a 6,6.

Otra tendencia de las primeras reformas ha sido *aplanar la estructura organizacional* para reducir la burocracia jerárquica. Varios rangos son eliminados para facilitar la comunicación interna entre dependencias y racionalizar el trabajo. En parte se suprimen varios ámbitos medios y altos de la estructura organizacional. En Gran Bretaña y Francia, por ejemplo, los superintendentes y los inspectores jefe fueron eliminados para hacer más ágil la organización.

La Policía se ha modernizado adoptando revisiones periódicas sobre su eficiencia y desarrollo y proponiendo nuevos sistemas de manejo del recurso humano. Los presupuestos y el aspecto financiero reflejan cada vez más

... (5) La Comisión de Auditoría durante los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher señalaron el imperativo de una reforma de la Policía dentro del marco de reformas de gestión que estaban siguiendo las instituciones del Estado (Loveday, 1999).

(6) En este mismo sentido, el influyente reporte de la Cámara de los Comunes, el Home Affairs Report de 1997 sobre las quejas y reclamos, reformó el laberinto de procedimientos engorrosos a los cuales se veían abocados los ciudadanos.

las necesidades de las localidades y de los proveedores del servicio policial más cercanos a la comunidad. En este sentido, en la *planificación estratégica* ha intervenido la comunidad, identificando prioridades e intereses. Basándose en grupos focales y consultas periódicas a los vecinos se ha podido ligar el proceso de formulación de políticas policiales locales con el presupuesto y la planificación estratégica. El sondeo periódico ha permitido tener una idea clara de la imagen de la Policía, lo que ha permitido establecer estrategias de mercadotecnia pública.

La modernización también ha tenido su lugar en el control de la Policía a partir de comisiones de auditoría externas y el seguimiento de sus acciones. No sólo el control se ha establecido con la contratación de empresas externas, sino que se han subcontratado (*outsourcing*) otras tantas para actividades no propias del rol policial, como el mantenimiento de vehículos o la alimentación en las estaciones.

Las reformas más importantes de nueva gestión pública implantadas en la Policía en el mundo ha articulado un conjunto concomitante de elementos, como la gestión por resultados, que abandona lo procedimental; una definición a priori de los métodos de control y evaluación; la participación creciente del recurso humano de todo ámbito en las decisiones; la adopción de las nociones de cliente y calidad del servicio; la reestructuración de la organización, aligerando las jerarquías; la racionalización de los costos; la utilización de indicadores de gestión, y, por último, la descentralización en términos de subcontratos.

69

2. Los mitos de las reformas en la Policía colombiana

La Policía colombiana no ha sido ajena a las experiencias de modernización de algunos países desarrollados como Estados Unidos, Francia, España, Gran Bretaña o Japón. En algunos casos ha asimilado algunas políticas de acercamiento con la comunidad, como la creación de la Policía comunitaria, los centros de atención inmediata (CAI) o los frentes de locales de seguridad. No obstante, las grandes reformas de la última década se han enfocado,

más que todo, en esbozar o acentuar un perfil particular y en establecer unos controles. Estas reformas han tenido un matiz bastante jurídico y procedimental. Igualmente, estas reformas distan mucho de un gran cambio organizacional con una transformación radical de viejos patrones culturales por formas avanzadas de gestión empresarial.

Sin embargo, los estudios existentes sobre los procesos de modernización de la Policía colombiana se han centrado especialmente en el análisis del rol que desarrolla la Institución, así como en la misión y función que ésta debería tener. En cuanto al primer factor, una buena parte de los estudios señala la necesidad de reforzar su carácter civil, desmilitarizando la Institución para hacerla más democrática (Leal, 1994). En cuanto a la función de la Policía, el debate se ha centrado en determinar el carácter de los cuerpos de seguridad en torno a un enfoque articulado en torno a la prevención o a la represión (Brewer *et al.*, 1988). En este sentido, la propuesta de modernización para la Policía se ha interpretado como una redefinición de sus funciones, para prevenir las contravenciones o generar la convivencia pacífica de los ciudadanos (Camacho Guizado, 1994).

En ambos planteamientos se piensa que las diferentes reformas de la Policía deben tener como base la participación de la ciudadanía y la existencia de controles civiles a las acciones de la institución (Gaitán, 1997). Por esta razón, se ha señalado que la Policía, más que un cuerpo de tipo militar, debe propender por ser una institución civil más cercana al ciudadano.

Sin embargo, según pudimos apreciar anteriormente las nuevas tendencias de la Policía en el mundo ya no reflejan este debate prevención-represión, sino que se centran en los conceptos solidaridad-asociación. En buena medida, las reformas más importantes de la Policía en Colombia se han basado sobre unos supuestos o mitos que no han permitido una transformación real de sus estructuras y sus habilidades.

2.1 El primer mito de las reformas: un mayor control por parte de los civiles sería el inicio de los procesos de modernización de la Policía colombiana

En Colombia, la Constitución de 1991 no transformó sustancialmente la Fuerza Pública; sin embargo, las administraciones de César Gaviria Trujillo (1990-1994), de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) y de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) adelantaron una reorganización del Ministerio de Defensa, incluidas las Fuerzas Armadas y la Policía. La mayoría de estas reformas se dirigió a establecer controles directos de los civiles hacia los militares, a profesionalizar las Fuerzas del orden y a aumentar el presupuesto para el sector.

De manera específica, la Policía nacional fue objeto de una reforma importante en 1993 y se realizaron transformaciones subsecuentes que buscaron un acercamiento de la Policía con la ciudadanía, creando la Policía comunitaria y los frentes de seguridad (1999).⁷ La reforma de 1993 se dirigió esencialmente a implantar organismos de control de las acciones de la Policía con la conformación de la Superintendencia de Vigilancia y el Comisionado de la Policía. Igualmente, propendió por una especialización creciente de las ramas policiales. En definitiva, esta reforma pretendió introducir controles civiles a la Institución, pero no entró a modificar la dinámica de organización en su interior en aspectos como el trabajo en equipo, la relación superior jerárquico-subordinado, el clima organizacional, el cumplimiento de los procedimientos y tareas, entre otros.

En el marco de este control civil, la reforma establecía que los gobernadores y alcaldes fueran las primeras autoridades de Policía en municipios y departamentos y que los comandantes policiales iban a estar subordinados a sus órdenes. Tras una década, la reforma de 1993 ha demostrado su total fracaso. El Comisionado de Policía, si bien fue creado y ejerció durante algunos años, desapareció en términos prácticos al tener un rol inocuo con un control precario sobre la Policía. No solamente sus acciones fueron

⁷ Ley 62 de 1993.

irrelevantes, sino que su equipo de trabajo respondió más a intereses políticos de cuotas burocráticas.

En lo relativo al control de las autoridades locales elegidas popularmente sobre la Policía, éste nunca se llevó a cabo. La subordinación sólo ha sido aparente y las reuniones que se establecen son más que todo informativas y de buenas relaciones públicas entre instituciones. La dirección real de la Policía en cada departamento depende del comandante asignado en su momento. Aunque alcaldes y gobernadores son autoridades de Policía, la eficiencia y los objetivos de la Policía en cada departamento y municipio dependen del comandante asignado y, en este punto, su personalidad y sentido común hacen que la labor de la Policía sea más o menos eficaz.

Finalmente, los casos de corrupción y degradación que fueron el acicate para adelantar la reforma de 1993 no han cedido, y la Institución se encuentra señalada por escándalos como el enriquecimiento ilícito de algunos de sus miembros, la venta de toneladas de cocaína incautada a los narcotraficantes y el despilfarro de los dineros provenientes del Plan Colombia.

En definitiva, un supuesto control civil no determinó cambios importantes en la actividad policial y mucho menos debió ser la columna vertebral de un proceso de modernización. Claramente esta propuesta respondía a una tendencia del momento, inspirada en otras experiencias en el hemisferio, pero debió ser acompañada por estrategias de cambio e intervención organizacional.

2.2 El segundo mito: la Policía debería perder su perfil militar para poder modernizarse

Uno de los aspectos fundamentales que se ha debatido sobre la reforma de la Policía colombiana ha sido el fortalecimiento de su carácter cívico y no militar, con el cual se busca una dirección civil y eventualmente su inclusión en el Ministerio del Interior. Las propuestas de reforma de la Policía colombiana se han enfocado a eliminar el carácter militar, que ha sido una constante desde su

creación a finales del siglo XIX. Desde aquella época, la Policía colombiana ha tenido un perfil cercano a una institución militar. El comisario francés Marcelino Gilibert, quien fundó la Policía colombiana, había hecho buena parte de su carrera como teniente del Ejército de su país. Una vez en Colombia, reprodujo estas experiencias no sólo como comisario de la ciudad de Lille, sino como antiguo militar y fue éste bagaje el que imprimió a esta Policía colombiana en ciernes.

Posteriormente, la Policía pasó a depender del Ministerio de Guerra, por disposición del presidente Rafael Reyes (1904-1909). Sin embargo, volvió a hacer parte del Ministerio de Gobierno entre 1909 y 1953. De esta manera, la Policía actuó supuestamente como un organismo dependiente de un ministerio dirigido por civiles y políticos. A pesar de ello, en 1936, la misión chilena que fue contratada por el gobierno colombiano para reformar la Policía propuso la conveniencia de hacerla más militar y profesional. En 1943, la Policía evidenció el fracaso de estas propuestas y aunque se intentó compensar la excesiva militarización promoviendo tareas netamente civiles, el corolario fue subordinar estas actividades al visto bueno de la oficialidad militar (Torres, 1994).⁸

Durante las décadas de los treinta y de los cuarenta, la Policía fue politizada a favor de uno u otro de los partidos tradicionales cuando se encontraban en el poder y convertida por éstos en un instrumento de represión del establecimiento. Los jefes políticos locales manipularon a la Policía en sus regiones para adelantar el proselitismo político o perseguir a sus contendores. Incluso, el asesinato del líder popular liberal, Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948, fue atribuido inicialmente a la Policía. Paradójicamente, la revuelta que siguió al asesinato —el famoso Bogotazo— llevó a que buena parte de la Policía se replegara en las estaciones para evitar posibles linchamientos, pero al mismo tiempo hizo que una parte importante de los policías pertenecientes al Partido Liberal se sublevara contra el gobierno conservador, igualmente señalado por los manifestantes como asesino del caudillo. Tras estos hechos, el gobierno conservador, una vez superado el

También vale la pena recordar que los policías de alto rango se formaban en las escuelas militares y pertenecían a un mismo régimen común y penal que los militares.

levantamiento, se propuso 'conservatizar' a la Policía expulsando de sus filas a los uniformados liberales y reclutando miembros del Partido Conservador en lejanas veredas ultraconservadoras. En esa medida, la Policía fue asociada con los hechos luctuosos de la Violencia en Colombia, especialmente durante el gobierno conservador de Laureano Gómez (1950-1953).

Durante esta época, la Policía colombiana estuvo fraccionada y fundada en lealtades políticas locales. Las policías departamentales eran cuerpos que gozaban de relativa autonomía frente al poder central, con una alta injerencia de los jefes políticos locales. La Policía continuó dependiente de la dirección del Ejército, aunque este último siempre guardó distancia para no ser identificado con las adscripciones partidistas que habían hecho mella en la imagen y las actuaciones de la Policía (Torres, 1994).

Desde aquella época cualquier intento por descentralizar la Policía colombiana, poniendo en manos de los alcaldes elegidos popularmente el mando de las unidades, como sucede en diferentes países con la llamada *policía municipal*, ha resultado siempre un elemento indeseado por la Institución. Incluso, las propuestas descentralizadoras de sir Douglas Gordon, contratado por la administración de Mariano Ospina Pérez (1946-1950), no fueron tenidas en cuenta por la amenaza que representaba atomizar la Policía y dejarla a la merced de los intereses de los grupos políticos.

Por los antecedentes de la época de Violencia, la Policía se ha mantenido fuertemente centralizada y sin injerencia directa de autoridades locales. Hoy por hoy, la Policía se ha mostrado reluctante a la posibilidad de tener un director civil, a pesar del control creciente de los civiles en los temas de seguridad durante la última década. A lo anterior se suma que el carácter militar que siempre la ha caracterizado se reforzó durante los años cincuenta, cuando pasó a estar subordinada al Comando General de las Fuerzas Armadas, según disposición del gobierno de facto del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957). De esta manera, se buscaba que hiciera parte del Ministerio de Guerra para eliminar el matiz partidista. Hoy por hoy, la Policía colombiana sigue adscrita

al Ministerio de Defensa y su jerarquía mantiene una gradación similar al estamento militar.

En este orden de hechos, la reforma de 1993 buscó eliminar el rasgo militar en la Policía. Según Leal, esta reforma fue “especialmente cuidadosa en la formulación de los objetivos centrales de la Policía para diferenciarlos de los militares. Además [fue] explícita al señalar que la Policía es un cuerpo armado de naturaleza civil” (1993: 183). Buena parte de la reforma giró sobre este aspecto, quizá influida por el diagnóstico de un grupo de intelectuales que había trabajado tradicionalmente desde una visión sociológica de relaciones entre civiles y militares, que dejaba de lado otras disciplinas como el campo organizacional o la administración pública y privada.

No obstante, este tema fundamental sobre el carácter cívico de la Policía en la reforma de 1993 se ha constituido en un falso problema, en la medida en que este cuerpo en Colombia guarda unas características particulares que no permiten una clara diferenciación con la actividad militar. La Policía colombiana debe enfrentarse a una guerrilla que posee armamento pesado y explosivos, pero que, adicionalmente, tuvo por objetivo bélico, a lo largo de la última década, las estaciones policiales en pequeños pueblos colombianos. Esta misma guerrilla, que puede tener algunas inspiraciones políticas, ha desarrollado una actividad delincencial mafiosa alrededor del tráfico de drogas, el secuestro y la extorsión, delitos que tradicionalmente en otros países no son combatidos por las Fuerzas Armadas sino por la Policía. Al mismo tiempo, esta misma guerrilla ataca las instituciones legalmente establecidas y, de esta manera, entran a ser combatidas por las fuerzas militares, cuya misión es proteger dichas instituciones democráticas.

En pocas palabras, la Policía colombiana se enfrenta a actores ilegales que no tienen las características clásicas de delincuencia común u organizada de otros países. La ambivalencia de estos actores impide que se pueda pensar en una modernización de la Policía colombiana para un contexto de país desarrollado sin conflicto interno ni poderosas mafias del narcotráfico. Adicionalmente, otras policías en el mundo han tendido hacia un perfil más militar

para enfrentar bandas multinacionales cada vez mejor armadas y organizadas. Sumado a lo anterior, la amenaza a la seguridad interna por el terrorismo ha planteado nuevos retos a la Policía tradicional en todo el mundo. Si la defensa era una tarea considerada para las Fuerzas Armadas, a partir del 11 de septiembre de 2001, las policías del mundo han debido adaptarse mejor a los nuevos riesgos de la seguridad interna provenientes del terrorismo. La aparición de grupos comando con armamento pesado y secciones de intervención tipo militar han transformado ciertos sectores policiales del mundo.

Igualmente, algunas policías han tenido tradicionalmente un ascendiente militar sin que esto sea visto de forma negativa. Por ejemplo, en Francia, la Gendarmería ha sido un cuerpo de militares adscrito al Ministerio de Defensa que comparte labores con la Policía nacional francesa, que depende del Primer Ministro y del Ministerio del Interior. Incluso, algunos cuerpos de bomberos, como los de París y Marsella, están conformados exclusivamente por militares. Igual se puede señalar acerca de los carabineros chilenos o el debate más reciente sobre la militarización de la Policía mexicana, como remedio para la corrupción.

En Colombia, se creyó que un perfil más civil de la Policía la haría más cercana al ciudadano, al tener un rol más preventivo que punitivo y al estar alejada de excesos como la corrupción o la violación de derechos humanos (Cfr. Donzelot y Wyvekens, 2002). La gran reforma de 1993 no pasó de ser una moda sociológica de la época que pensaba que eliminando el perfil militar de la Policía se allanaba el camino para su modernización. En nada se tocaron sus estructuras organizacionales y mucho menos la cultura. Como resultado, la reforma, en lo que ha quedado, ha supuesto un cúmulo de procedimientos y manuales de acción que han diluido lo esencial frente a lo superficial. El formalismo sigue prevaleciendo sobre la tarea cumplida eficientemente.

En consecuencia, la mal llamada reforma de la Policía colombiana de 1993 tuvo poco impacto, a pesar del enorme esfuerzo de diagnóstico en el cual participaron expertos en el tema de seguridad y representantes de los cuerpos

colegiados y los gremios. La reforma buscaba darle un segundo aliento a la Institución, en momentos en los cuales se le endilgaban problemas de corrupción y degradación moral; sin embargo, buena parte de ésta resultó ser excesivamente normativa y procedimental, y atacó muy tangencialmente el problema organizacional.

3. La nueva gestión pública en la Policía colombiana ⁹

A pesar del precario panorama presentado en el apartado anterior, han existido algunos intentos por entender la reorganización interna de la Policía nacional, especialmente en su estructura orgánica, subrayando los bloqueos internos al acceso a la información y al cumplimiento de las tareas con su consecuente desestímulo sobre el personal. Estos estudios analizan la precaria organización de la Policía y señala que la ineficiencia de la institución se debe en buena medida a una distorsión de las prioridades en las funciones, que privilegia tareas de menor relevancia en detrimento de otras más importantes (Torres, 1994).

Algunos estudios realizados como consultorías proponen una primera aproximación en este sentido. De manera específica se puede reseñar el estudio elaborado por la Universidad de los Andes y la UNESCO, contratado por la misma Policía, que da cuenta especialmente de las actitudes que tienen los funcionarios de la Institución frente a los problemas de corrupción. El estudio es relevante en la medida en que busca describir y analizar el desempeño de los actores y la relación de lealtades y padrinazgos que se reproducen frente a actos ilícitos. Lamentablemente, el estudio sólo se circunscribe a las actividades punibles, pero no observa el trabajo cotidiano de los funcionarios y la manera como se interrelacionan en labores de equipo, para alcanzar objetivos y estándares de eficiencia. En el mismo sentido, vale la pena reseñar los estudios de Gallup y del Centro Nacional de Consultoría, que buscan medir la imagen que tienen de ellos mismos los diferentes ámbitos jerárquicos de la Policía y que impiden un buen desempeño,

(9) Esta sección del artículo se basa en entrevistas a oficiales de la Policía colombiana que no se citan para que no se les atribuya o se les haga responsables de opiniones que son propias de este autor.

sobre todo en lo atinente a desarrollar una cultura de servicio.

3.1 La transformación cultural y la resistencia al cambio

La iniciativa de modernización institucional que empezó a mediados de la década de los noventa para intentar cambiar las formas de gestión de la Policía ha sido mucho menos conocida que la reforma de 1993. Este proceso, que llevó el nombre de *transformación cultural*, pretendió en su momento implantar ciertas formas de gestión exitosas en el sector privado.

La estrategia inicial se basó en una encuesta de opinión que pretendía detectar la percepción de los ciudadanos frente a la Policía. El estudio en su conjunto fue contratado con una importante empresa consultora que, sin llegar a hacer un análisis organizacional, presentó un diagnóstico sobre la imagen de la Policía. El punto más relevante que arrojó el estudio fue el alejamiento que percibía el ciudadano común frente a la Policía. La gente quería ver una Policía amiga y más cercana. Paradójicamente, el estudio mostraba que la preocupación fundamental de la gente no era necesariamente la inseguridad, sino que la Policía atendiera sus quejas y prestara atención a sus necesidades.

A raíz de este primer estudio, el nuevo director de la Policía en ese entonces, Rosso José Serrano,¹⁰ conformó un grupo de trabajo e intervención que permitiera determinar, en primer lugar, los problemas organizacionales que impedían alcanzar estándares de eficiencia para luego proponer líneas de acción. El equipo, llamado el Grupo de los 30, dirigido por una asesora civil e integrado por varios policías formados en ciencias humanas y psicología, estableció un diagnóstico preliminar en el cual se detectaron problemas mayores en las actividades de la Policía, a saber: (1) el debilitamiento de los valores; (2) la falta de profesionalización; (3) las dificultades en los procesos de selección, incorporación y evaluación de los

...
(1.0) El general Serrano había sido gerente del Proyecto de Reestructuración y Modernización de la Policía, lo que posiblemente lo sensibilizó hacia la posibilidad de una forma gerencial.

uniformados; (4) la falta de capacitación para habilidades gerenciales en los altos mandos; (5) la ausencia de compromiso con la Institución por parte de los uniformados; entre otros.

Para atacar estos problemas, el grupo de transformación cultural planteó cinco frentes de intervención para generar un cambio. En primer lugar se determinó la necesidad de un acercamiento con la comunidad, incentivando una participación mayor de la ciudadanía. En segundo lugar se estableció como prioridad la creación de una nueva cultura de trabajo. En tercer lugar se señaló la necesidad de mejorar los estándares de formación con la llamada en su momento *potenciación del conocimiento*. En cuarto lugar se inició una búsqueda del talento y de la vocación policial. Por último, el grupo de trabajo propuso el desarrollo de habilidades gerenciales para la alta cúpula de la organización.

Las propuestas fueron concebidas y divulgadas ante una gran resistencia de diferentes ámbitos de la Institución. Esta resistencia se debió a factores disímiles. Por ejemplo, los asesores civiles chocaron con la alta oficialidad. El estilo impositivo de los asesores involucrados en la reforma y una oficialidad poco acostumbrada a ver cuestionados su forma y estilo de trabajo por personas extrañas a la jerarquía de la Institución produjeron un freno al proceso de cambio. Como fruto de este enfrentamiento, algunos miembros de la Institución debieron abandonar sus cargos, lo que agudizó el enfrentamiento.

Igualmente, uno de los principales obstáculos para la implantación de estos cambios organizacionales ha residido en el compromiso ambivalente y diferente del personal. Ciertas iniciativas fueron mal asimiladas por una parte de los altos oficiales, que no entendieron en su momento la utilidad del proceso de reforma. En este sentido, el proceso de transformación se desarrolló a dos velocidades. Por un lado, la dirección y su grupo de asesores intentaron inculcar el proceso de transformación cultural y, por el otro, una parte de los directores y comandantes se mostraron incrédulos ante las bondades del proceso.

La reforma no tuvo la envergadura requerida, en parte porque fue interpretada como la actividad de una de las

tantas oficinas de la Policía¹¹ que hacía su trabajo, y no como una política primordial para la misma institución impulsada por la Dirección y desde ésta. En definitiva, los nuevos procesos no han sido apropiados por una parte de aquellos que conforman la Institución. Las reformas gerenciales chocan con una larga tradición y una experiencia que mal acepta un vocabulario y una dinámica gerencial alejada de los cánones que la Policía ha venido utilizando por décadas.

(11) Es importante resaltar que el equipo era reducido y poco conocido en el interior de la Institución.

En parte, el problema fundamental se resume en la ausencia de un proceso participativo donde la misma oficialidad se hubiera convencido y hubiera contribuido a la reorganización de tareas en función de la calidad buscada. Aunque el grupo de *transformación cultural* viajó por todo el país a las distintas unidades, la comunicación fue siempre vertical, de arriba a bajo, y mal entendida. A su vez, esta transformación hacia estándares gerenciales de calidad y eficiencia representaba un trabajo suplementario para los funcionarios. Especialmente la Policía Metropolitana de Bogotá, desbordada por el trabajo, veía en estas iniciativas un obstáculo para poder cumplir a cabalidad con las tareas diarias asignadas. En pocas palabras, pocos entendieron las bondades de la transformación organizacional. A continuación se destacan algunos de los puntos del proceso de modernización y el estado real de su desarrollo.

3.2 Las nuevas estrategias de gestión

3.2.1 *El personal no se ha apropiado de la noción de cliente*

Una de las premisas centrales de la nueva gestión pública ha sido cambiar el concepto de ciudadano o usuario por el de cliente. Aunque este cambio fue objeto de una gran polémica, porque se consideraba que ciertos servicios del Estado no podían limitarse a un concepto de consumo como cliente y debía preservarse el bien común, la noción de cliente ha hecho carrera, incluso, en organizaciones públicas que tienen monopolio sobre la atención a personas

Así sucede, por ejemplo, en las llamadas agencias nacionales de empleo en el mundo (ANPE, en Francia; Job Service, en Estados Unidos, o SENA, en Colombia), que utilizan la noción de cliente en vez de empleado.

en condiciones económicas difíciles (Ruiz, 2001).¹² Sin embargo, la noción de cliente se ha ido impuesto como piedra angular de las nuevas estrategias gerenciales del sector público. Se cree que un cambio de actitud pasando de *usuario* —generalmente maltratado por funcionarios públicos indolentes— a *cliente* permite generar un servicio de calidad que tiene como propósito satisfacer al público y ganar mayor legitimidad para el Estado. En este sentido, se mejora la escucha, se conocen sus necesidades y se busca crear un vínculo con el público en general.

La transformación cultural de la Policía contempló la adopción del concepto de cliente como base para mejorar la calidad del servicio. No obstante, si bien algunos oficiales conocen las estrategias atinentes a esta noción, el resto de los uniformados no dominan estrategias de servicio al cliente como los *momentos de verdad* o el manejo de clientes enojados. Tampoco ha sido una necesidad de la Policía hacer encuestas periódicas para conocer las necesidades de estos ‘clientes’ y actuar en consecuencia. Pareciera que lo que piensa la cúspide de la organización pasara inadvertido para la base.

Aunque en algunos cursos de formación continuada para la Policía se han impartido temas como el de servicio al cliente, no existe una estrategia generalizada para cambiar el patrón cultural hacia una concreción y apropiación del concepto, que sería muy valioso para mejorar la imagen y la legitimidad frente al público.

3.2.2 Una precaria evaluación por resultados

La Policía colombiana se encuentra sumergida en un cúmulo importante de manuales y procedimientos que prescriben tareas y actividades. Sin embargo, buena parte de esta prescripción no se cumple o siquiera se consulta. En otras ocasiones, el excesivo formalismo hace que lo esencial se diluya ante lo superficial. Las tareas más importantes pasan a un segundo plano para dar paso al cumplimiento de la normatividad. El éxito de la gestión responde más a la iniciativa de los funcionarios, que a

estrategias claramente establecidas. Aunque se debería fijar una evaluación con indicadores de gestión y calidad para cada unidad, ésta no se aplica. Los formatos para este fin son complicados y mal entendidos.

La Policía hace una medición con varias encuestas por desempeño, pero muchas veces los formularios utilizados han resultado confusos para aquellos que los deben aplicar. A juicio de un miembro de la Policía, “El proceso no se ha asimilado, la propuesta no es concreta y no ha sido muy bien comprendida”. Por lo tanto, la evaluación no ha sido bien entendida y no se utiliza cabalmente. Falta un largo trecho para que se pueda aplicar una evaluación por resultados. Por lo pronto se supone que las evaluaciones inciden en los ascensos o las comisiones al exterior, tal como se ha desarrollado en el estamento militar, pero no responde a los cánones de evaluación moderna, donde se mide el cumplimiento de tareas por medio de indicadores medibles y fiables, más que el cumplimiento de las normas y procedimientos.

3.2.3 El aligeramiento de la estructura

Otra de las iniciativas adelantadas ha sido aligerar la estructura organizacional para hacerla más eficiente. Anteriormente, los ámbitos de la organización eran diversos en número y, en algunas ocasiones, sin sentido en sus funciones. En efecto, la estructura se planteaba de manera vertical con jerarquías de direcciones, divisiones, áreas, grupos, secciones y oficinas. Esta división intrincada traía cortocircuitos organizacionales y problemas de comunicación entre la base y la pirámide de la organización. El problema resultaba más sentido cuando se formaba una organización informal casi paralela, en las primeras esferas, para que cada funcionario tuviera un cargo. Es decir, aunque parezca kafkiano, los oficiales, al llegar a una nueva dependencia y al no tener asignado un rol determinado, creaban una oficina con funciones y objetivos igualmente inventados: para tales efectos se hacían a un espacio físico, con algunos equipos y un personal a cargo. En resumen, no solamente la estructura organizacional era abigarrada, sino que como

vicio cultural se enredaba aún más para justificar traslados o permanencias.

Como respuesta a esta estructura poco eficiente, se suprimieron dependencias que duplicaban tareas (Llorente, 1999). Se inició la eliminación de buena parte de las dependencias que se encontraban en la base de la pirámide organizacional. Actualmente, aquella organización complicada pasó a tener solo tres esferas: direcciones, áreas y grupos.

La cúspide no fue transformada, en parte, porque se podían tocar algunas sensibilidades de la alta oficialidad. Al crecer el número de oficiales en 1995, se solucionó el problema de mando, pero llevó al vicio organizacional de pretender que todos ellos tuvieran cargos y tareas formales de mando. Sin embargo, en el futuro es posible que la Policía colombiana pase de las once direcciones que tiene actualmente a dos o tres.

Este agrupamiento de direcciones pretende aplanar la estructura para hacerla más ágil, como se hizo en países como Gran Bretaña; pero la reforma colombiana dista mucho aún de una organización ligera, en la medida en que la jerarquía y el régimen son calcados del régimen militar. La oficialidad se divide en general, mayor general, brigadier general, coronel, teniente coronel, mayor, capitán, teniente y subteniente (Llorente, 1999). De esta manera, resulta difícil hacer coincidir un 'adelgazamiento' de la organización con una vieja estructura de corte militar.

Habría que realizar toda clase de malabares para ajustar la jerarquía inveterada con una estructura organizacional más plana. Por ejemplo, un miembro con más jerarquía y antigüedad no podría quedar subordinado a uno de menor rango. En tal situación, ajustes draconianos conllevarían a la salida de oficiales de rango alto o medio. A lo anterior se suma la política de la administración de Gaviria Trujillo de aumentar el número de oficiales y suboficiales para establecer mayores controles y mando sobre los agentes. Este incremento de oficiales dificulta aún más un aplanamiento de la estatura. Además, como señala Llorente:

El tipo de estructura plana y horizontal por la cual está abogando actualmente la Policía, no solamente implica

un cambio en el organigrama institucional como el efectuado en septiembre del 97. Este tipo de organización tiene considerables implicaciones en el sistema de manejo de personal, particularmente en el área del personal de supervisión, y por ende requiere una reestructuración de la estructura jerárquica de la Policía como la que se ha venido pensando para otras policías (1999: 430).

La posible transformación de esta jerarquía es quizá el aspecto más sensible para la oficialidad. La cultura organizacional de la Policía se mantiene arraigada en patrones oligárquicos muy fuertes, con diferencias abismales entre rango y rango que rayan con el elitismo. Los uniformados de menor rango se sienten menospreciados¹³ y los de más alta gradación no quieren perder privilegios y quedar en el mismo nivel jerárquico de un colega que no tiene la misma antigüedad. Todavía resulta difícil en el corto plazo hablar de una gestión de talento humano cuando aún se manejan patrones de conducta tradicionales.

3.2.4 Una planeación estratégica en ciernes

La planificación estratégica se inició en 1997 sin mucho arraigo entre los oficiales de alto rango. Cada unidad estableció su planeación más por requerimientos del alto mando, que por considerarse un ejercicio de utilidad. Varios comandantes delegaban a subalternos para que asistieran a las reuniones. No obstante, por primera vez se estableció un plan estratégico 2003-2006 que obedece a los patrones gerenciales de las grandes empresas. El ejercicio fue liderado por el director de la Policía, general Teodoro Ocampo, en reuniones donde debieron asistir los oficiales de más alto rango. El ejercicio es el primero en su género y abandona la vieja administración personalizada.

En efecto, con anterioridad, cada director establecía *motu proprio* algunos derroteros durante su administración. El individualismo primaba sobre una propuesta institucional. Los objetivos de toda una institución no pasaban de ser los deseos de algunos pocos directores de la Policía, en los que primaban, en el mejor de los casos, un buen sentido común. Por el contrario, el Plan Estratégico Institucional 2003-

(13) Uno de los patrulleros entrevistados señaló que en una ocasión su esposa, quien iba a dar a luz, debió cederle la cama en el hospital a la esposa de un coronel que había ingresado por urgencias. Otro de los entrevistados señaló que en alguna ocasión fue trasladado a un pueblo con fuerte presencia guerrillera como castigo por haber sido asignado a un pariente de un alto oficial en un retén policial.

2006 fue un proceso riguroso establecido gracias a diagnósticos, indicadores, metas reales, logros y la participación de los miembros de la Institución en su concepción (Policía, 2003).

Aunque no se puede establecer a ciencia cierta si el Plan será aplicado a cabalidad, por primera vez la Policía utiliza una herramienta gerencial. Ya en 1997 se había establecido la visión, la misión y los principios de la Institución, que fueron apropiados de manera diferente por el personal. Desde el escepticismo hasta una aceptación abierta de estos primeros derroteros, han sido las actitudes que han acompañado estas estrategias de gestión.¹⁴

No obstante, el Plan hace sintonizar en un mismo dial a las diferentes dependencias y traza unos derroteros comunes para todos. Dado que el Plan es reciente, resulta apresurado avanzar algunas conclusiones. A pesar de ello, como hemos visto, el gran temor se desprende de la cultura de la organización que lleva a que mucho del trabajo elaborado y lo prescrito, finalmente no se aplique. Se siga la máxima “se obedece, pero no se cumple”.

3.2.5 Unos esfuerzos considerables en formación continuada

Uno de los mayores esfuerzos que ha realizado la Policía en la última década ha sido el proceso de formación de los uniformados. Además de los cursos de ascenso que tradicionalmente debe seguir la oficialidad, hoy en día todos los uniformados de menor rango tienen la oportunidad de seguir cursos impartidos por universidades, cuando muchos de ellos nunca habían tenido la oportunidad de asistir a un centro de educación superior. Gracias a un presupuesto importante, la Policía ha subcontratado cursos de educación continuada, concebidos específicamente para las necesidades de la Institución, e impartidos por docentes universitarios de alto nivel. Por ejemplo, la Policía comunitaria ha recibido una formación universitaria con temas que permiten una sensibilización diferente en su trabajo cotidiano. La Policía comunitaria ha tenido cursos en universidades de prestigio en temas gerenciales (servicio al cliente, liderazgo, trabajo

en equipo), temas de seguridad (seguridad interna y defensa), políticas sociales y participación.

Si en la década de los veinte muchos policías en las regiones apartadas eran analfabetos, dotados escasamente con un bastón y descalzos, hoy en día, incluso los uniformados de menor rango, pueden contar con una formación adicional a su curso inicial de capacitación. Aunque esta formación obedece a las necesidades de la Institución y a los requerimientos del servicio, ya que no todos los uniformados pueden siempre asistir a esta educación continuada, los esfuerzos en este aspecto son de destacar. En cuanto a los oficiales de mayor rango, se les exige realizar cursos en habilidades gerenciales en centros académicos reconocidos como una exigencia para iniciar los cursos de ascenso. Los temas tratados en diplomados, especializaciones y maestrías tocan temas como servicio al cliente, planeación del servicio, liderazgo, clima organizacional, entre muchos otros.

4. Conclusión

Las estrategias más recientes de lucha contra la inseguridad en el mundo buscan crear lazos de asociación y cooperación de la Policía con la comunidad y con otras entidades del Estado: el debate que primaba a finales del siglo XX entre hacer una Policía más preventiva o represiva ha sido reemplazado por la discusión en torno al rol fundamental de la solidaridad para disminuir los actos delictivos. Estas estrategias van generalmente más allá de la pretendida participación comunitaria o de la simple adopción del modelos de Policía comunitaria o de proximidad. Algunos países han buscado generar defensas entre la misma comunidad para que actúe contra la delincuencia. En otros, se ha buscado eliminar las raíces de los problemas sociales, que son el terreno abonado para que crezca la delincuencia. Algunos otros países han buscado medios de control sobre factores anexos que disparan la delincuencia. En todas estas estrategias, la Policía es un actor más en el combate, al establecer *partnership* con otros actores sociales y gubernamentales.

Además de estas transformaciones de las políticas para contrarrestar la inseguridad, las policías en el mundo han buscado modernizarse adoptando estrategias de gestión propias del sector privado (nueva gestión pública). Siguiendo la tendencia general de transformación del Estado en los países desarrollados, durante la última década, las diferentes Policías han seguido nuevas estrategias gerenciales para hacer más eficiente su labor, mejorar su imagen y legitimidad ante la opinión pública y acercarse al ciudadano.

La Policía colombiana ha vivido cambios y reformas en la última década que en su momento se juzgaron trascendentales; sin embargo, las reformas a esta Policía han resultado inocuas, ya que se basaron en dos supuestos que a la larga resultaron ser poco relevantes. Se pensó que mayores controles por parte de los civiles sobre la Policía y un cambio hacia una Policía más civil y menos de carácter militar le darían un vuelco positivo a la Institución. Así, las reformas de la Policía colombiana fracasaron, porque no tocaron la organización en su interior con sus vicios, cortocircuitos y cultura. Tampoco la lucha contra la corrupción fue eficaz, y los controles externos establecidos para tal efecto igualmente resultaron ineficaces.

No obstante lo anterior, la Policía inició un proceso de modernización adoptando estrategias propias de la nueva gestión pública, como la noción de cliente, la evaluación por resultados, el aplanamiento de la estructura organizacional, la planeación estratégica y la formación en temas gerenciales. Estas transformaciones han marchado a velocidades diferentes. En buena medida, la modernización emprendida a partir de estas herramientas de gestión empresarial no han logrado los resultados esperados, por una resistencia al cambio de la alta y media oficialidad y por una cultura organizacional muy enfocada a cumplir requerimientos y procedimientos burocráticos. Adicionalmente, la nueva gestión pública no ha sido bien entendida y no ha resultado una política fundamental para el conjunto de la Institución.

A pesar de estos intentos de modernización, la Policía colombiana no ha podido salir de su marasmo institucional y generar confianza entre el ciudadano común. Los escándalos

de corrupción y los señalamientos reiterados sobre ineficiencia han mermado la imagen de la Policía. Si en 1993, la corrupción rampante y el deterioro moral de la Institución llevaron a una reforma precipitada que resultó a larga poco efectiva y mal enfocada, hoy por hoy, una década después, el deterioro creciente de la imagen de la Policía colombiana por los hechos más recientes de policías sobornados, extorsionistas y enriquecidos ilícitamente exigen una reforma de fondo, pragmática y pertinente.¹⁵

Bibliografía

- Brewer, J. et al. 1988. *The Police Order and the State*. Londres: The MacMillan Press.
- Camacho Guizado, A. 1994. "La Policía nacional: crisis y reforma". Síntesis, Anuario Social y Político. Bogotá: Tercer Mundo.
- Crozier, M. 1963. *Le phénomène bureaucratique*. París: Seuil.
- Crozier, M. y E. Friedberg. 1995. "Organizations and collective actino". *Research in The Sociology of Organizations*, No. 13: 71-92.
- _____. 1977. *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. París: Seuil.
- Donzelot, J. y A., Wyvekens. 2002. "Community Policing et Restauration du Lien Social". *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, No. 50: 43-72.
- Escuela Nacional de Policía de Colombia. 2003. "Plan estratégico institucional 2003-2006". *Revista General Santander*, No. 99: 43-49.

(15) Véanse los más recientes hechos de corrupción en Semana, 11-18 de agosto de 2003. ¿Qué pasa en la Policía? (1110): 33-35.

Faivre, J. L. 1993. "Ce Que Fait la Police". En Police, Justice, Prisons. Trois Etudes de Cas. París: L'Harmattan.

Finger, M. y B. Ruchat. 1997. "The 'New public management administration et politique". En Pour une Nouvelle Approche du Management Public. Réflexions autour de Michel Crozier. París: Flammarion.

Gaitán Daza, F. 1997. "¿Sirvió la reforma a la Policía?". Revista Cámara de Comercio de Bogotá, No. 95: 59-65.

Leal, F. 1994. El oficio de la guerra. Bogotá: Tercer Mundo.

Loveday, B. 1999. "Managing the Police". En Public Management in Britain. Editado por S. Horton y D. Farnham. Londres: MacMillan Press.

Llorente, María Victoria. 1999. "Perfil de la Policía colombiana". En Reconocer la guerra para construir la paz. Bogotá: Uniandes-Cerec-Norma.

Monjardet, D. 2002. "Entre Propagande et Dénégation: retour distancié sur la 'tolérance zéro'". Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, No. 48: 171-173.

Osborne, D. y T. Gaebler. 1992. Reinventing Government: how the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon. Addison-Wesley: Reading Mass.

Policía Nacional de Colombia. 2003. "Plan estratégico institucional 2003-2006". Revista de la Policía Nacional de Colombia, No. 254: 7-10.

_____. 2003. Revista Criminalidad 2002, No. 45.

Ruiz, J. C. 2001. Le Marketing Public et la Démarche Qualité: un Exemple, l'ANPE (Mémoire). Paris: ENA, École Nationale d'Administration.

Serrano, R. J. 1994. Policía Nacional. Una nueva era: modernización institucional. Bogotá: Pro libros.

Silverman, E. 2001. New York Battles Crime. Innovate Strategies in Policing. Boston: Northeastern University Press.

Sina, F. 2002. "Contrats Locaux de Sécurité. La Montée en Puissance de la Prévention Situationnelle". Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, No. 50: 73-98.

Thompson, F. y R. Jones. 1994. Reinventing the Pentagon. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Torres, J. 1994. "La ciudadanía pacta con su policía. El proceso de modernización de la Policía Nacional de Colombia". En Orden mundial y seguridad: nuevos desafíos para Colombia y América Latina. Editado por F. Leal B. y J. G. Tokatlián. Bogotá: Tercer Mundo.

Seguridad Global y Regional

Perspectiva psicosocial de la frontera colombo-ecuatoriana

BG. Luis Roberto Pico Hernández

91

Resumen

Este artículo presenta una visión clara de las características psicosociales de la frontera de Colombia y Ecuador en cuanto a seguridad y defensa. El autor concluye que los verdaderos problemas sociales de esta zona pueden resumirse en cuatro grandes campos: el abandono estatal, el desplazamiento forzado, el subdesarrollo general y la idiosincrasia de sus habitantes. Problemáticas a las que se vincula las dinámicas del terrorismo y el narcotráfico.

Introducción

El propósito fundamental que se persigue con el presente ensayo es presentar un panorama claro de las características psicosociales de la la región fronteriza de Colombia y Ecuador. Éste es un tema importante y actual, necesario desde el punto de vista del análisis estratégico, hecho

basándose en estudios recientes y en diagnósticos reales que reflejan un panorama preocupante.

Ninguna frontera presenta un diagnóstico alentador; en cada espacio territorial hay problemas de toda índole: pobreza, abandono social, desempleo, analfabetismo, insalubridad, presencia de narcotraficantes, terroristas, falta de vías de comunicación, servicios públicos insuficientes, etc. Es un panorama que preocupa y llama la atención. Por ello, la tesis del presente ensayo tiene su fundamento en el análisis real y aterrizado de la frontera colombo-ecuatoriana, vista desde la perspectiva psicosocial, que permita concluir acerca de lo que puede estar ocurriendo y las posibles soluciones, si no inmediatas, sí necesarias y oportunas:

El desarrollo fronterizo puede ser enfocado a partir de cuatro objetivos estratégicos esenciales cuyo logro puede enfocarse en forma secuencial o simultánea, según las especificidades históricas y estructurales prevalecientes en cada ámbito territorial fronterizo. Éstos son: primero. La superación de las precarias condiciones de vida que caracterizan a la mayoría de las zonas fronterizas de los países miembros de la comunidad Andina; segundo, la articulación de dichas zonas —la mayoría de ellas hoy marginadas de los procesos modernos de producción y consumo— con la dinámica económica de los países miembros; tercero, algunos ámbitos territoriales fronterizos del contexto Andino, están ocupados por minorías étnicas ancestrales; y cuatro, el punto de partida es: delimitar, diseñar e instrumentar las zonas de integración fronteriza (ZIF) (Escuela Superior de Administración Pública, 1999: s.p).

En la historia de las dos naciones, la discusión fronteriza ha traído como resultado una serie de determinaciones arbitrales que ha terminado casi siempre en la aceptación de las normas colombianas, las cuales han definido claramente las líneas fronterizas con el vecino país de Ecuador: “Es en 1916 cuando se firma el primer tratado fronterizo de líneas marítimas y terrestres conocido como el tratado Suárez-Vernaza” (*El Tiempo*, 2003a: 2-1).

Los siglos XIX y XX se distinguieron por la consolidación de ambiciosos proyectos binacionales que propendían por el desarrollo regional y el interés común por implementar estrategias que permitieran el combate frontal a los agentes generadores de inseguridad, que se convertían en la amenaza más grande para los destinos de la frontera. Así se ha hecho, y hoy ambos gobiernos muestran un marcado deseo por combatir tanto el narcotráfico como al terrorismo, que parecen ser los peores enemigos de dos naciones tradicionalmente amigas.

Para ello se han ratificado acuerdos, firmado convenios y creado comités que buscan mejorar el *modus vivendi* de la población que ha tomado asiento en la región fronteriza. Así como los fenómenos políticos, económicos, sociales y militares sucedidos en los países vecinos con Colombia tienen necesariamente repercusiones significativas sobre los destinos del país, históricamente, Colombia, salvo casos excepcionales de conflictos cortos, principalmente con Perú, ha mantenido buenas relaciones y no ha sido generador de contiendas regulares, al menos no por decisión del gobierno. Esta perspectiva histórica puede ser ampliada en el Anexo 1 del presente ensayo.

93

Hoy por hoy, los procesos de globalización mundial, la apertura de economías, el libre intercambio de mercados y los avances en diversos sistemas de integración estrechan y mejoran cada vez más las relaciones entre países vecinos. Es evidente que las relaciones bilaterales favorecen ampliamente el crecimiento interno, mejoran la calidad de vida de la población y permiten un clima de tranquilidad nacional conveniente para la estabilidad del Estado. Por ello es política del Estado colombiano (República de Colombia, Ministerio Relaciones Exteriores, 2003) que las relaciones bilaterales se respalden en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación y en el reconocimiento de las normas del derecho internacional aceptadas y practicadas por Colombia. Por esa razón, en materia de manejo de la política exterior, Colombia busca promover la internacionalización de las relaciones económicas, sociales, políticas, culturales y ecológicas, sobre el principio de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

Esta política del país, según lo manifiesta el Ministerio de Relaciones Exteriores en su página web, se basa en los principios de concertación de la política internacional entre el Estado y la sociedad, con el fin de garantizar la satisfacción de los intereses nacionales; la defensa y promoción del derecho internacional, en especial el cumplimiento de buena fe de los compromisos internacionales y la solución pacífica, negociada y oportuna de las controversias; la opción clara para la cooperación en las relaciones internacionales y no por la confrontación, y, finalmente, el compartir con la comunidad internacional el respeto al principio de no intervención y la aplicación del principio de cooperación internacional.

En este orden de ideas, es el presidente de la República quien orienta y dirige las relaciones internacionales, por consiguiente es quien nombra a los agentes diplomáticos y consulares, recibe a los agentes respectivos y celebra con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados, acuerdos o convenios que se someten a la aprobación del Congreso. Para ello existe una Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, que es un ente de consulta del presidente de la República, actualmente conformado por expresidentes de la República, seis representantes del Congreso Nacional y dos representantes designados por el presidente. Vistas desde los conceptos anteriores, las relaciones con el vecino país de Ecuador son estables y se basan en acuerdos económicos y militares que persiguen intereses comunes y benefician los programas nacionales de cada Estado.

Es evidente que el manejo político de las relaciones con países vecinos es organizada, estable y clara, hecho que en el papel hace creer en la existencia de un panorama de vida fronteriza óptima para los pobladores de las dos naciones; por ello el Estado, en materia económica, también hace esfuerzos. Actualmente existen acuerdos comerciales que buscan el mejoramiento de las condiciones de vida y la estabilidad económica. Uno de ellos es la Comunidad Andina de Naciones (CAN), una organización subregional con personería jurídica internacional, constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, compuesta por los órganos e instituciones del Sistema Andino de

Integración (SAI), que, fortalecido en su ordenamiento interno, permite la ampliación de los acuerdos que ya no sólo abarcan lo puramente económico, sino que busca brindar garantías en otros campos que benefician el desarrollo interno de las naciones.

Así es como los cinco países andinos agrupan a más de “109 millones de habitantes en una superficie de 4.700.00 kilómetros cuadrados y su Producto Bruto Interno asciende a más de 292.000 millones de dólares” (Almanaque mundial; 2003), con lo que se constituye en un potencial significativo para el intercambio económico regional, en aras de mejorar el ingreso per cápita de sus habitantes, con la consecuente apertura de mercados y liberación económica, que bien manejada, podría traer grandes beneficios para el mercado interno.

Los principales objetivos de la CAN están dirigidos a promover el desarrollo económico equilibrado y armónico de los países miembro, en condiciones de equidad; a acelerar el crecimiento por medio de la integración y la cooperación económica y social; a impulsar la participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano, y a procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de sus habitantes.

En lo relacionado con acuerdos en materia militar, éstos se orientan principalmente a la lucha conjunta contra el narcotráfico y el terrorismo; en este escenario, los acuerdos también se rigen por los principios de respeto mutuo y de apoyo integral, en las tareas de lucha contra el tráfico de drogas y las estrategias de control, donde prevalecen las acciones y decisiones multilaterales que han demostrado ser más eficientes.

En este aspecto se ha podido ver cómo el Ejército de Ecuador ha intensificado el control en toda la frontera con Colombia para contrarrestar las repercusiones de la aplicación del Plan Colombia, como son el tráfico de armas, el desplazamiento, la proliferación de campamentos y laboratorios y las posibles incursiones de grupos terroristas y narcotraficantes en territorio vecino. Según las mismas autoridades ecuatorianas, el fortalecimiento de los

operativos de control, en los cuales también participan la Policía y el Servicio de Aduanas, ha permitido la disminución de ingreso de terroristas colombianos al territorio nacional y, al parecer, el espacio parece controlado, hecho que no tranquiliza y, por el contrario, obliga a poner en alerta a todas las agencias involucradas en esta misión.

En toda el área de frontera hay patrullajes permanentes de las Fuerzas Militares, además, a Policía se encarga de la lucha contra el tráfico de drogas y de sustancias químicas para la elaboración de estupefacientes, así como del control migratorio; mientras el Servicio de Aduanas trata de contrarrestar el contrabando. Pero un nuevo problema asoma en el vecino país, pues las denuncias de campesinos de la provincia ecuatoriana de Sucumbíos de que las fumigaciones aéreas para erradicar cultivos ilícitos en Colombia, dentro del plan antidrogas, estarían afectando sus plantaciones y animales domésticos —hecho que no se ha comprobado todavía— prende las alarmas de las autoridades ecuatorianas ante un problema agrario de grandes magnitudes.

Hasta el momento, la mayoría de la población respalda al presidente Lucio Gutiérrez, ex coronel del Ejército que asumió el mando el 15 de enero del presente año, tras ganar la Presidencia en las elecciones de noviembre pasado, luego de encabezar una alianza de indígenas, ex militares y grupos de izquierda, en su intención de apoyar a Colombia en la lucha contra el terrorismo. Este hecho es importante, si se tiene en cuenta, que dos de los departamentos fronterizos, Putumayo y Nariño, tienen, por un lado, presencia activa de agrupaciones terroristas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y, por el otro, grandes extensiones de cultivos ilícitos.

Por su parte, Colombia ve con buenos ojos que sus países vecinos estén militarizando las fronteras ante el fortalecimiento del Plan Colombia y respalda la decisión como un acto de cooperación en la lucha contra el narcotráfico, pues cada país tiene el derecho soberano de hacer presencia en sus fronteras, además, puede exigir que

el refuerzo militar esté acompañado de mayor cooperación para evitar que el problema de los cultivos ilícitos se desplace a sus territorios y se convierta en un problema regional de incalculables consecuencias, en lo económico y social.

Así es como se hace necesario abordar el tema de análisis psicosocial de la frontera colombo-ecuatoriana, con profundidad, teniendo en cuenta que las estrategias que el Estado colombiano adopte para resolver su conflicto interno son de interés regional y requieren el apoyo de los países vecinos; de otra manera, el problema que amenaza por expandirse podría llegar a ser incontrolable.

La región fronteriza alberga dos departamentos por Colombia (Putumayo y Nariño) y tres provincias (equivalentes a un departamento) por Ecuador (Esmeraldas, Sucumbíos y El Carchi), en un área aproximada de 586 kilómetros, cuyo punto estratégico se centra en el puente internacional de Rumichaca, sobre la vía panamericana.

1. Una mirada retrospectiva al problema desde la óptica militar

Las primeras manifestaciones del conflicto armado que vive Colombia entre ejército y guerrillas desde 1965 se presentaron en Putumayo sólo desde 1977, con la incursión armada de un grupo denominado Fuerzas Unidas Populares o Guerrilleras (FUPAG), que ocupó la población de Villa Garzón. Poco después este grupo se desintegró y sus militantes se vincularon a otras organizaciones o se fueron del Putumayo. ●peró durante algún tiempo, a partir de 1980, el Movimiento 19 de Abril —M-19—, que en marzo de 1981 asaltó a Mocoa, capital del departamento de Putumayo, actuando posteriormente también en Villa Garzón y por la zona selvática de PuertoAsís. (Ángulo, 2000: 12)

Esta región siempre ha representado un valuarte estratégico de grandes proporciones para los grupos armados ilegales, que se nutren permanente y directamente del narcotráfico, por la escasa y poco atendida población, por la selva y clima óptimos, por lo alejado del centro del

país, por la dificultad del Estado de llegar con programas sociales y militares al lugar. Por ello, la situación facilita la autosuficiencia económica:

Hacia 1983 el Ejército Popular de Liberación creó el Frente "Aldemar Londoño". Sus primeras acciones las desarrolló siendo un grupo pequeño para el cual sus mayores alcances militares eran asaltos de carros en las vías, pero que ya en 1991, cuando se desmovilizó y entró en acuerdos de paz con el gobierno, tenía cerca de 120 hombres. Durante sus casi ocho años de actividad en este territorio, el EPL concentró sus acciones en los municipios petroleros de Orito y Valle del Guamués (Comisión Andina de Juristas, 1993:100).

“Hasta en 1984, las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC), solamente habían incursionado en Puerto Guzmán y Santa Lucía (Jurisdicción de Mocoa) por medio de la cuadrilla 27” (Simbaña Simbaña, Betancourt y Giraldo Villafañe, 2003: 14). Actualmente, son el Bloque Sur de las FARC y el Frente Comuneros del Sur del ELN los que hacen presencia en el área.

Las Autodefensas también tienen la región fronteriza con el Ecuador dentro de sus prioridades. En 1998, la incursión paramilitar, tan anunciada, se hizo una realidad, entre enero y julio de este año, “el grupo paramilitar autodenominado, Autodefensas del Sur, arribó al bajo Putumayo procedente de Urabá, bajo el mando del conocido Narcotraficante Gustavo Gómez, quien hizo parte de los paramilitares de Gonzalo Rodríguez Gacha a principios de la década de los 90” (Simbaña Simbaña, Betancourt y Giraldo Villafañe, 2003: 18). Actualmente, dentro de la particularidad de la situación que vive Colombia, se aprecia la existencia de las Autodefensas, que también tienen una participación activa en el conflicto, en el cual se pueden configurar escenarios poco alentadores.

2. La problemática social

El año 2002 fue el de mayor desplazamiento forzado en Colombia desde 1985. Pero también registró un crecimiento importante de las zonas de expulsión, cambios severos en

la configuración social y demográfica de la cuarta parte de los municipios del país, una alarmante desintegración de grupos étnicos, y la intensificación de formas de presión y control de los actores del conflicto armado sobre la población civil. Esta diáspora permanente afectó en el 2002 a una población estimada en 412.553 personas, es decir, un promedio de 1.144 por día, 20% más que el año inmediatamente anterior. Son alrededor de 82.511 hogares que se vieron obligados a abandonar territorios y espacios socioculturales porque sus derechos fundamentales no fueron respetados ni protegidos.

Durante el 2002 aproximadamente 12.649 indígenas tuvieron que abandonar sus territorios ancestrales por presión de los grupos armados. Esta cifra representa el 1.75% del total de la población indígena del país, y corresponde al 5% del total de desplazados en Colombia. La situación más crítica la vivieron los pueblos Embera, en los departamentos del Chocó y Córdoba; los pueblos Kamtzá, Huitoto, Siona, Inga, Embera, Awá y Pasto, en los departamentos de Caquetá y Putumayo; y los pueblos Kankuamos, Wiwa, Kogui, Arhuacos y Yukpas de la Sierra Nevada de Santa Malta y Serranía de Perijá.

Los territorios fronterizos que Colombia comparte con Venezuela, Ecuador y Panamá han visto incrementar la guerra y con ésta, la crisis humanitaria a la que contribuye el desplazamiento y la búsqueda de refugio. Durante el 2002, alrededor de 21.800 colombianos cruzaron estas fronteras para resguardarse de ataques, amenazas o acciones armadas dirigidas contra la población civil: al menos 12.000 en Ecuador, 9.500 en Venezuela y 300 en Panamá. En los últimos tres años alrededor de 1.200 colombianos recibieron el status de refugiados en Ecuador (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, 2002. s. p.).

Las estadísticas parecen confirmar que uno de los problemas sociales más graves que afectan la región fronteriza es el del desplazamiento, sin embargo, detrás de las preocupantes cifras vienen escalonados una serie de conflictos regionales que son precisamente los que generan la movilización forzada.

La causa principal del desplazamiento se centra en la violencia desatada por los terroristas en la región. Por un lado, el Gobierno adelanta un programa masivo de sustitución de cultivos ilícitos y, por el otro, estas organizaciones amenazan a quienes decidan erradicar la coca y amapola. Secuestros, asesinatos, amenazas, extorsiones y presión permanente de las FARC, el ELN y las AUC han hecho que muchos pobladores decidan abandonar el área y desplazarse hacia zonas más seguras, casi siempre ubicadas en países vecinos. Por el lado ecuatoriano:

El fenómeno de desplazamiento podría considerarse en tres etapas: la primera a partir de los años 50 como resultado del período de violencia; la segunda con la explotación petrolera en el oriente del país, que constituyó un atractivo económico; y la tercera a partir de 1984, como efecto del aumento de violencia de los últimos años. A este respecto existen en territorio ecuatoriano cinco zonas principales de asentamiento a saber, la zona norte de la provincia de Esmeraldas, Imbabura, Carchi, Sucumbíos Domingo de los Colorados en la provincia de Pichincha.

El fenómeno de desplazamiento se ve acentuado en la provincia de Sucumbíos, ubicada al nororiente del Ecuador; caracterizada por ser una zona de seguridad nacional debido a la importancia económica y fronteriza. Se calcula que cerca del 65% del petróleo nacional se produce en esta región, al igual que buena parte del potencial minero y la producción agroindustrial del país. Lo que la convierte en una zona muy atractiva para las personas desplazadas que buscan una nueva forma de vida (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, 2002: 32).

Por otro lado, en las ciudades fronterizas de Ecuador existe un notable incremento de la delincuencia, factor que ha generado inseguridad, por lo que el gobierno de Ecuador se ha visto en la necesidad de militarizar la zona fronteriza, cerrar los puentes internacionales y tratar de controlar un número aún no determinado de pasos ilegales que existen en la frontera.

La mayoría de desplazados ubicados en Ecuador no cuenta con los documentos exigidos por las autoridades para legalizar su estadía en el país, lo cual se ha señalado como el factor principal a partir del cual se origina toda una problemática en torno a las condiciones de vida. Además, ciudadanos de ambas nacionalidades se ven afectados por la falta de servicios de educación y salud, pues debido a su situación no pueden inscribir en el Registro Civil a sus hijos, aunque éstos hayan nacido en territorio ecuatoriano o viceversa. Estas circunstancias hacen que un gran porcentaje de la población no tenga acceso directo a estos servicios.

Adicionalmente, los habitantes de la zona fronteriza afrontan el problema de comercialización agrícola: por un lado, la infraestructura vial, a la que se suman los altos costos de transporte y bajos precios de venta y, por el otro, el tránsito dentro del territorio ecuatoriano, pues es necesario un permiso especial. Esos factores inciden directamente en el campesino y, por ende, el desarrollo económico de la región se ve afectado de forma permanente.

El caso de las comunidades indígenas también es otro tema delicado. El atraso social y cultural, sumado a problemas de indocumentación, hacen difícil encontrar una solución pronta y sencilla. A pesar de que muchas comunidades son autosuficientes en algunos servicios sociales, las condiciones de vida son precarias y las enfermedades circulan permanentemente en las concentraciones humanas. Además, las medidas económicas tomadas en el vecino país han generado discrepancias entre el gobierno y estas comunidades, a pesar de que el primero manifestó su disposición a dialogar con los indígenas que adelantan protestas y que piden al gobierno dejar sin efecto una ley de privatizaciones y que se oponen a la participación de Ecuador en el Plan Colombia, que con el apoyo de Estados Unidos busca combatir el narcotráfico en el vecino país.

La situación del Ecuador es particular y preocupante, según un informe especial publicado recientemente por la revista *Semana*, este país tiene como prioridad sus relaciones con Colombia, traducido en el Plan Colombia,

pues existe el temor de que Estados Unidos comprometa al país vecino en el conflicto, o que éste sea exportado. Según el informe, el riesgo de exportación es claro: en la zona fronteriza existen problemas de desplazados, cerca de doce mil colombianos registrados y un número mayor sin registrar, que buscan empleo y servicios en El Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos. También hay delincuencia común, secuestros atribuidos a las FARC, combates entre autoridades ecuatorianas y la guerrilla colombiana, así como panfletos y amenazas de unos grupos armados ilegales surgidos en los últimos años, que son ya comunes entre los habitantes.

Por ésta y otras razones, Ecuador cerró parcialmente la frontera con Colombia. La decisión inicial fue de hacerlo en horas de la noche, según lo manifestó el gobernador de la provincia fronteriza de El Carchi, Édgar Moscoso, quien ordenó la restricción desde las diez de la noche y hasta las seis de la mañana. Esta medida entró en vigencia el 1 de septiembre de 2002, junto con la tarjeta andina de migración, que deberá presentar todo extranjero que cruce a territorio ecuatoriano.

La situación colombo-ecuatoriana no es fácil ni alentadora y tiende a empeorar cada día que pasa. Tropas ecuatorianas se han enfrentado en varias ocasiones con guerrilleros colombianos, mientras autoridades, campesinos y diversas organizaciones denuncian que las fumigaciones que se realizan en el Putumayo contra cultivos ilícitos causan también graves daños en el Ecuador, no sólo a la ecología, sino a la salud humana. Tampoco han faltado los secuestros; las disputas entre narcotraficantes, terroristas y Autodefensas; habitantes de las provincias del Ecuador asaltados frecuentemente, y el aumento en hectáreas sembradas de coca que hay en esta zona del país vecino.

En un informe reciente, realizado por un corresponsal del periódico *El Tiempo*, el 26 de febrero del presente año, quedó al descubierto una grave situación de emigración de colombianos hacia el vecino país del Ecuador, donde cada día es más común la presencia de nacionales que buscan un mejor futuro:

Allí se ocupan de labores que los ecuatorianos desprecian. En este país el problema de la mano de obra se ha acentuado en los últimos años. Primero fue la migración de casi dos millones de ecuatorianos que se fueron despechados de la crisis y que eran, en su gran mayoría, mano de obra experimentada y calificada. Luego vino la dolarización que encareció todo y que ha hecho que en Quito, por ejemplo, un albañil cobre de 400 a 440 dólares mensuales, un salario que antes podía cobrar una secretaria o un profesional medio (El Tiempo, 2003, s.p).

El presidente de Ecuador, Lucio Gutiérrez, pidió al mandatario colombiano, Álvaro Uribe, reforzar seguridad en la frontera y aclaró que su país ha aplicado disposiciones de seguridad internas en cuanto a la ocupación de zonas cerca de la frontera, para mejorar el control e impedir que terroristas traspasen los límites en sus intenciones de expansión territorial. Se calcula que el gobierno ecuatoriano mantiene una fuerza de más de diez mil efectivos en la zona de frontera con Colombia, con el objetivo de impedir el paso de terroristas y narcotraficantes colombianos y combatir la delincuencia en esos sectores.

103

3. Conclusiones

Los verdaderos problemas sociales que se presentan en la región fronteriza de Colombia y Ecuador pueden resumirse en cuatro grandes campos: el abandono estatal, el desplazamiento forzado, el subdesarrollo general y la idiosincrasia de los habitantes de la zona. Claro, dos de ellos generados por el terrorismo y el narcotráfico.

En lo referente al *abandono estatal*, se nota que principalmente es en el sector de Colombia, representado, desde luego, en la escasa infraestructura social que beneficia a los habitantes de la región; si bien, los gobiernos han mostrado preocupación en los últimos años por hacer presencia en la zona, obedece más a razones de seguridad nacional y la lucha contra el narcotráfico que al deseo de sacar del abandono a estos pobladores. La militarización de la frontera por parte de Ecuador y el intensivo programa

de erradicación aérea y manual de cultivos ilícitos son realmente los componentes de una estrategia estatal que debería ir mucho más allá y que ahora parece ser la mejor alternativa de corto plazo, que se ha convertido en la esperanza de los gobiernos regionales para ser tenidos en cuenta.

El *desplazamiento forzado* parece ser otra de las más grandes amenazas de la región. Los índices son preocupantes y no parece asomarse una solución pronta y efectiva, pues son diversos los motivos que la causan: las amenazas de terroristas, narcotraficantes y autodefensas ilegales que luchan cada uno por apropiarse del negocio de las drogas; así como los continuos combates entre las FARC y AUC, por el dominio territorial, presentados con mucha intensidad en el año 2002, pues cada bando quiere ganar posiciones y desterrar a su adversario a cualquier precio. Desde luego, la población civil resulta afectada por estas luchas.

04 ●tro fenómeno que quiso expandirse en los últimos dos años, a consecuencia de la disputa territorial entre grupos de narcotraficantes, terroristas y autodefensas ilegales, fue el de las masacres, que generó un aumento desmedido en el desplazamiento. Era común para los pobladores de la región fronteriza observar sin mayor asombro las masacres de campesinos realizadas tanto por los terroristas como por los narcotraficantes; sin embargo, pareciera que este problema ha disminuido en su intensidad en los últimos meses, cuando el dominio territorial parece estar definido.

Un fenómeno nuevo que ha incrementado la emigración de colombianos al vecino país de Ecuador es el desempleo. Muchos nacionales encuentran allí oportunidades de emplearse en actividades que no requieren gran preparación y esto desencadena otro problema: el de los indocumentados, pues son muchas las personas que atraviesan la frontera sin los documentos de identificación en regla y permanecen allí largos períodos.

El tercer elemento es el del *subdesarrollo general*, fomentado por la falta de medios y asistencia técnica, las escasas y precarias vías de comunicación, sumado a la ausencia de inversión nacional y extranjera, que han

generado esta grave situación. Puede decirse que la presencia de multinacionales que explotan algunas minas de oro y manejan la producción de petróleo son la solución al problema, pero para nadie es un secreto que lo único que estas riquezas naturales han dado a las regiones es que los grupos ilegales se hayan interesado en la zona y ahora hagan presencia permanente.

Por último, la *idiosincrasia*, representada por la influencia que ha ejercido el narcotráfico en la población, que forjó en el campesino la mentalidad de que la coca y la amapola son las únicas y más efectivas alternativas de producción y que creó en ellos la cultura del dinero fácil. Hoy en día resulta complejo para el gobierno colombiano convencer al campesino de la viabilidad de intensificar la erradicación manual y voluntaria de cultivos para su posterior sustitución, sumado al poco interés económico que representa cambiar un cultivo de amapola por uno de yuca, plátano o cualquier otro producto de consumo básico. Por ello, uno de los propósitos que comprende el Plan Colombia es el de la concientización, es decir, persuadir a los sembradores y *raspachines* de las conveniencias de los cultivos alternativos. El problema es convencerlos cuando la realidad que se vive en esas regiones desbarata cualquier argumento.

Así, el panorama es poco alentador y no se visualizan soluciones a corto plazo en la frontera con el vecino país de Ecuador. Por ahora las únicas alternativas son las de hacer presencia del Estado, combatir y derrotar a los agentes generadores de inseguridad que delinquen en la zona y, lo más importante, ganar la mente del campesino para luego obtener su voluntad, pues el solo ímpetu del gobierno por erradicar y sustituir cultivos no alcanzará para ganar esta lucha, se necesita mucho más que eso. El gobierno colombiano ha anunciado en los últimos días una serie de medidas para enfrentar los problemas que originan la crisis social en la zona fronteriza.

En el corregimiento de Chiles, del municipio de Cumbal, Departamento de Nariño, la Policía nacional instaló un puesto de vigilancia y control, que tendrá como misión principal ejercer un control permanente sobre manifestaciones delictivas de frontera y velar por disminuir

los efectos que causa la disputa territorial entre los agentes generadores de inseguridad que hacen presencia en la región. En su reciente visita a Ecuador, el presidente Álvaro Uribe se comprometió con el vecino país a tomar todas las medidas necesarias para neutralizar el avance territorial de los grupos terroristas hacia las zonas de frontera y para que disminuyan los cultivos ilícitos, que en conclusión se convierten en los dos principales problemas de seguridad de la región, generadores indiscutibles de la crisis social.

Para ello se hace necesaria la continuación y fortalecimiento del Plan Colombia. Para algunos ésta no es la mejor alternativa, pero los hechos demuestran que no existe una solución mejor. El control permanente y efectivo de cultivos ilícitos y el ofrecimiento de programas económicos alternativos parecen ser las únicas cartas con que cuenta el Estado y bajo esa dirección se debe seguir trabajando. Esta región debe ser prioridad dentro del Plan Nacional de Desarrollo y la presencia del Estado debe multiplicarse, no sólo en representación, sino en auxilios. En pocas palabras, menos retórica y más compromiso y acción.

Bibliografía

Angulo, Alejandro. 2000. El estado de la cuestión bélica o la cuestión bélica del Estado. Cien Día Editorial, Bogotá.

Bahamon Dussan, Augusto. 1989. Colombia, geografía y destino. Visión geopolítica de sus regiones naturales. Bogotá.

Colección de oro del militar colombiano. Vol. 19

Comisión Andina de Juristas. 1993. Putumayo. Bogotá.

Consultoría para los Derechos humanos y el Desplazamiento (CODEES). 2002. La otra guerra. Destierro y repoblamiento. Informe sobre desplazamiento forzado, conflicto armado y derechos humanos en el 2002.

Departamento D2. Comando General Fuerzas Militares. 2003. Apreciaciones geoestratégicas del Ecuador. Bogotá.

El Tiempo. 2003. "Especial: en los confines de Colombia". Agosto. p. 2-1.

_____. 2003b. "Informe situación fronteriza con Ecuador". 26 de febrero.

Escuela Superior de Administración Pública. 1999. Las fronteras colombianas. Bogotá.

Londoño, Julio. 1978. Los fundamentos de la geopolítica. Vol 9. s. l.: s. e.

Mejía Valenzuela, Luis Alfonso. 2003. Las fronteras de Colombia. Bogotá. s. e.

Ibáñez Sánchez, José Roberto. 1985. Teoría del Estado, geopolítica y geoestrategia. vol. 17. Bogotá: s.e.

107

República de Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. <http://www.minrelext.gov.co>.

_____. 2003. Políticas del Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en <http://www.minrelext.gov.co>.

Ruiz Vásquez, Juan Carlos. 2002. Consejos básicos para la redacción de trabajos académicos. Bogotá: Ediciones Hispanoamericanas Ltda.

Simbaña Simbaña, Romo Salomón; Betancourt, Renato de Jesús, y Giraldo Villafañe, Marco Antonio. 2003. Principales problemas que afectan la frontera colombo-ecuatoriana. Proyecto final de grado. s.l.: ESICI.

Vives J., Vicent. s. f. Tratado general de geopolítica. Barcelona: Teide.

Anexo 1

Una mirada retrospectiva a la conformación fronteriza

Tomado del Pequeño Larousse ilustrado, Suplemento Especial Colombia. IV, Buenos Aires, Ediciones Larousse Argentina, 1995.

Límites con el Ecuador

En agosto de 1739 se agregaron al virreinato de la Nueva Granada las audiencias de Quito y Panamá. Más adelante, cuando se declaró la independencia en América, Simón Bolívar organizó la República de Colombia, conformada por los departamentos de Venezuela, Cundinamarca y Quito.

Quito pasó a hacer parte de la nueva República luego de la conocida entrevista de Guayaquil, en la cual Bolívar y San Martín dirimieron las correspondientes jurisdicciones.

Al conocer en 1830 el retiro de Simón Bolívar, del mando, el Congreso Constituyente reunido en Riobamba, proclamó la separación del departamento de Quito de la República de Colombia y comenzó a llamarse Ecuador, formándose con las provincias de Quito, Guayas y Azuay. En adelante, las relaciones entre Ecuador y la Nueva Granada se tomaron difíciles, en parte, debido a los ideales expansionistas de algunos caudillos. En 1832 el congreso de Nueva Granada autorizó al Ejecutivo para reconocer la independencia del Ecuador y firmar el tratado limítrofe que tuviera como base la ley 25 de 1824, la cual había fijado la frontera entre los departamentos de Quito y Cundinamarca.

Las negociaciones no tuvieron ningún resultado. Al contrario, ocasionaron el rompimiento diplomático y el comienzo de una serie de hostilidades que, por fortuna, tuvieron poca duración. La paz se firmó con el tratado de Pasto, que propuso una frontera provisional; entre tanto, se continuaron las negociaciones, y el 8 de diciembre de 1832 se suscribió un tratado de límites de acuerdo con la ley de 1824. La Nueva Granada tuvo que esperar 8 años para obtener la aprobación de dicho pacto, el cual, finalmente y por diverso tipo de circunstancias, no tuvo aplicación práctica.

La época comprendida entre 1846 y 1851 fue particularmente difícil en cuanto a la relación entre ambos países, debido a la intervención del general ecuatoriano Juan José Flores en la guerra civil que azotó a la Nueva Granada. El 9 de julio de 1856, luego de subsecuentes fracasos y amenazas de guerra entre las dos Naciones, se llegó a la firma del tratado Pombo-Gómez de la Torres, en el que se acordó que, mientras se convenía un tratado definitivo de límites, la Confederación Granadina y Ecuador considerarían como vigentes los establecidos en la ley del 25 de junio de 1824 se buscó un arreglo definitivo con un arbitraje chileno, pero ante las discrepancias con los voceros, este país se abstuvo de pronunciar un fallo.

Durante algo más de 40 años el problema quedó vigente, hasta cuando Ecuador, Perú, Brasil y Colombia empezaron a observar que sus pretensiones territoriales se superponían. Para subsanar este problema, se firmó una convención tripartita en 1894 entre Colombia, Ecuador y Perú y en el cual Colombia empezaba a participar del arbitraje en el diferendo de límites entre Ecuador y Perú. Esta vez, el árbitro general del tratado era España, que en vista de graves dificultades presentadas, se obtuvo de emitir la sentencia solicitada.

109

Los años de 1904, 1907 y 1910 sirvieron de marco para que se suscribieran pactos limítrofes que no fueron aprobados por el legislativo, pero el 15 de julio de 1916 se concluyó un tratado definitivo de límites que dio término a una serie de conferencistas entre el ilustre ecuatoriano Alberto Muñoz Vernaza y el presidente de Colombia, Marco Fidel Suárez, y los doctores Carlos A. Urrutia y Antonio José Restrepo.

Con una longitud de 586 kilómetros, se establece la siguiente línea limítrofe colombo-ecuatoriana: desde la boca del río Mataje, en el Pacífico, agua arriba de dicho río, hasta donde el paralelo de la boca de la Quebrada de Yarumal, en el Mira, corta al Mataje. Dicho paralelo hasta el Mira. El río Mira, hasta su confluencia con el río San Juan; por este río, aguas arriba, hasta la boca de la quebrada Pipala. La quebrada Pipala hasta su origen y de este, con dirección este astronómico, hasta interceptar el río

Caimacán hasta su origen; de allí a la cima del Cerro Oreja; de dicha cima al nevado de Chiles, se descende hasta el origen principal del río Carchi, aguas abajo, hasta la quebrada los Teques y por ésta, aguas arriba hasta el cerro La Quintana; de ahí al cerro Troya. Desde la cumbre del cerro Troya por el divorcio de agua hasta el origen de la quebrada Pun. La quebrada Pun, aguas abajo, hasta su desembocadura en el Chingual; éste, aguas abajo, hasta la boca de la quebrada La Industria. Desde dicha boca en línea recta hasta la cumbre del cerro de Pax. De allí por el río San Miguel, aguas abajo, hasta el meridiano de la boca del Cuhimbe. Dicho meridiano hasta las bocas del río Guepi.

Canadá: ¿caminos de solución?

Fernando Larotta Peláez

111

Resumen

El autor analiza las relaciones colombo-canadienses como un pivote para la solución del conflicto colombiano. Durante los cincuenta años de relación, los Canadienses se han ido posicionando de manera lenta pero segura en el ámbito colombiano a través de sus políticas multilaterales, de su compromiso con la paz y del apoyo a los más necesitados, con un marcado ímpetu de revitalización de las relaciones en los últimos diez años. El autor concluye que el papel de Canadá en la próxima década debe ser más intenso, en cuanto a la seguridad humana, y debe fomentar de manera directa la participación de la sociedad civil en la construcción de un Estado seguro, desde el punto de vista humano, en el que prime el bienestar y la seguridad de todos los ciudadanos. De esta manera, Colombia estará más cerca de la visión canadiense de un país estable, próspero y pacífico, dentro de un hemisferio compartido.

Por su parte, Colombia debe estar atenta a interpretar los beneficios que una relación más estrecha con Canadá puede aportarle. Entre éstos está el comercio, el cual tiene posibilidades de aumentarse aún más; la inversión extranjera y, en el ámbito político, la visión de un continente libre de imposiciones y que apunte de manera más proactiva a la seguridad hemisférica y a la interdependencia entre los Estados. En estos últimos cincuenta años los dos países apenas han comenzado a descubrir y consolidar sus coincidencias y complementariedades, pero todavía no han explorado lo suficiente, ni tomado plena conciencia de la verdadera dimensión y potencialidad de los beneficios que pueden derivarse de su relación.

Introducción

Colombia y Canadá están celebrando por estos días medio siglo de relaciones diplomáticas, cuya vertiginosa consolidación en los últimos diez años contrasta con su lento desarrollo en las primeras cuatro décadas. Este giro coincide con el cambio de actitud de Canadá hacia el hemisferio a partir del fin de la Guerra Fría, con la caída del muro de Berlín como su evento culminante, con el escalamiento del conflicto interno colombiano y con la aparición del narcotráfico como actor de primera línea. Entendiendo que para la solución de nuestra problemática son básicas la colaboración y el compromiso de la comunidad internacional, por su actitud y posicionamiento en materia de política exterior Canadá se proyecta como el mejor aliado de nuestro país para consolidarla. Para ello es importante que Colombia entienda que Canadá es una potencia media cuyas políticas bilaterales, tanto diplomáticas como económicas, sociales y de cooperación, son fundamentales para el desarrollo del país en el siglo XXI.

1. Canadá en el concierto mundial

El valor [de lo que se hace] en el contexto internacional debe ser evaluado según la relevancia, la influencia y los resultados. Para obtener resultados, se hace necesario crear acuerdos que funcionen en la práctica. Para tener relevancia, se tiene que estar preparado a comprometerse con aquellas ideas que sirvan a nuestros ideales. Para ser influyentes, es necesario que nos escuchen. Norton (1998: 34).

En teoría, la política exterior de Canadá nace en 1931, cuando el gobierno de Gran Bretaña le otorga libertad para manejar sus asuntos internacionales con absoluta independencia, y desde entonces se ha caracterizado por su carácter multilateral. Al compartir una frontera de cerca de tres mil kilómetros y ser su principal socio económico y comercial, a la vez que aliado político, Estados Unidos desempeña un papel influyente en el desarrollo de la política exterior del Canadá. Para contrarrestar la asimetría de la relación con la potencia hegemónica, el gobierno canadiense ha tratado de convertirse en el contrapeso internacional de Estados Unidos, a fin evitar ser opacado por los intereses nacionales de su vecino y de mantener un equilibrio de poder en el concierto internacional. Con este fin en mente, la Cancillería canadiense se ha concentrado en desarrollar una esmerada política multilateral.

En la práctica, Canadá ha manejado su relación con Estados Unidos desde mucho antes de acceder a su independencia política. Con posterioridad a la terminación de la Primera Guerra Mundial se apartó de las posiciones adoptadas por su vecino, al mantener una postura moderada frente a Gran Bretaña, que junto con los demás países europeos había sido acusada por Estados Unidos de los funestos resultados de la conflagración (Randall y Thompson, 1994), y al constituirse en decidido defensor de la Liga de las Naciones, a la cual Estados Unidos nunca ratificó su adhesión. Con ello, Canadá logró en sus primeras actuaciones autónomas en la arena internacional mantener un mínimo de independencia frente tanto a Estados Unidos como a Gran Bretaña, hecho que le confirió un carácter de fuerza moderadora o de equilibrio en el sistema internacional.

Sus diferencias con Estados Unidos se hicieron particularmente evidentes durante la Guerra Fría. Canadá participó en la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), cuya finalidad era resolver el problema de seguridad planteado por la posible expansión del comunismo al finalizar la Segunda Guerra Mundial. La OTAN tuvo, en sus orígenes, un significado muy diferente para estas dos naciones. Para Estados Unidos la organización marcaba la primera manifestación contundente de su naciente expansionismo, a tiempo que la OTAN le apuntaba al surgimiento de la nueva superpotencia mundial para privilegiarse de su poderío militar. Canadá, por su lado, veía en la OTAN una garantía de su seguridad, la cual se respaldaba en un concepto de número, que implicaba que varias naciones se responsabilizaban por la seguridad entre ellas. Su participación representaba la defensa de sus intereses fundamentales mediante el vínculo que establecía con Estados Unidos y Gran Bretaña. Aseguraba así la defensa nacional, por su posición geoestratégica con respecto al primero y por los lazos históricos que lo unían al segundo, y el comercio internacional, porque ellos dos eran sus principales socios comerciales (Nossal, 1992. 81). Canadá se jactaba entonces de controlar el espacio aéreo y marítimo más importante del mundo, el que unía a Estados Unidos y la Unión Soviética, vía el Polo Norte (Clarkson, 1982. 251).

Asimismo, y por razones similares, Canadá se involucró de manera muy activa en la creación tanto de la Organización de Naciones Unidas (ONU) como de la Mancomunidad Británica y la francofonía (movimiento social de países francoparlantes que se reúnen periódicamente y se comprometen con políticas de asistencia y cooperación). Con la creación de la Mancomunidad Británica se resquebraja el Imperio Británico y se reduce la influencia de éste sobre Canadá. La tradición francófona canadiense, representada en su provincia de Québec, le permitía mantener un espacio abierto al multiculturalismo y la ayudaba a posicionarse en la arena internacional y en el ámbito de las políticas multilaterales. El ingreso canadiense a estos foros internacionales y su filiación a coaliciones internacionales,

como el llamado Grupo de los Siete (G-7) y algunos otros, confieren una mayor autonomía en su política exterior.

Así es como la política exterior del Canadá se caracteriza por ser persuasiva en cuanto a sus fines, más no coercitiva o impositiva. Con este fin, esta nación se especializa en el arte de las negociaciones multilaterales entre potencias medias y ha logrado de esta manera consolidar sus objetivos en materia internacional. Canadá suele liderar los procesos de negociación multilaterales, donde los negociadores son o bien nacionales de potencias regionales o medias, o bien organizaciones no gubernamentales (ONG). De igual modo, el estilo de negociación de los canadienses conlleva a soluciones obtenidas por el método del consenso y no por el método impositivo. En esto, el sistema de negociación canadiense difiere del de Estados Unidos, que prefiere un sistema de negociación bilateral donde sea la parte dominante y pueda imponer una solución al problema (Fischer, 1998).

La política exterior canadiense se fue moldeando luego de transitar por cinco etapas diferentes en su forma de abordar los asuntos internacionales (Dewitt y Kirton, 1983):

- **Internacionalismo** (1947-1957): marcado por la participación y promoción de Canadá en instituciones internacionales y su abierto apoyo a la lucha contra el comunismo, impulsada por Estados Unidos.

- **Independencia** (1957-1963): comprende el momento en que la política exterior canadiense toma una posición diferente a la de su vecino, experimenta un giro nacionalista y adopta una visión de “liberalismo internacional” (Dewitt y Kirton 1983), que le permite mostrarse como una nación abierta y líder de los cambios sociales de la época.

- **Federalismo** (1963-1968): con el cual opta por una mirada a su interior en busca de consensos entre anglófonos y francófonos, reconociendo cierta dependencia, debido a su limitada capacidad militar frente a la de Estados Unidos.

- **Multilateralismo** (1968-1980): liderado por el primer ministro Pierre Elliot Trudeau, quizá ésta es la etapa más importante y la que representa el auge de este concepto en el manejo internacional canadiense. En ésta Canadá empieza a tener una política exterior mucho más clara que

en años anteriores y se vincula aún más a diferentes organismos internacionales tanto en el ámbito global como en el regional. Asimismo, es durante esta época que Canadá diversifica sus relaciones y reduce su vulnerabilidad frente a Estados Unidos, como lo anticipó Trudeau, en 1970: “De frente a este gigante, Estados Unidos, experimentamos la necesidad de contar con amigos que posean poco más o menos la misma concepción occidental [...] y por ello atribuimos gran prioridad a nuestras relaciones con Europa” (*Comercio Exterior*, 1994: 101).

• **Bilateralismo** (a partir de 1980): que más que un cambio, es un complemento a su multilateralismo de la época anterior, a través del cual busca consolidar una posición de “poder invisible” para lograr sus objetivos mediante la persuasión y no por la vía coercitiva. Sin embargo, aun después de este giro, sobreviven en la política exterior canadiense visos del internacionalismo liberal de los años anteriores. Así es como se mantienen los compromisos adquiridos con la ONU y demás organizaciones internacionales.

Al finalizar la Guerra Fría y con el surgimiento de una nueva agenda global, se abre un espacio para la actuación de aquellas naciones catalogadas como potencias medias, como es el caso de Canadá. Este calificativo se le concede a Estados pequeños, en términos militares o económicos, pero con capacidad de maniobra e influencia en el ámbito internacional. Así, Canadá ha logrado mantener su vigencia en la arena multilateral. Ejemplos de esto son sus actuaciones en las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU; su participación en los debates que tienen que ver con la reestructuración y ampliación de la OTAN, al igual que con aquellos relacionados con la península de los Balcanes, y su liderazgo en los procesos para acabar con las minas antipersonales. Por otra parte, el pertenecer a la francofonía ha hecho posible un mayor acercamiento entre Canadá y los países en vía de desarrollo, lo cual es importante, puesto que le ayuda a ampliar sus horizontes y adueñarse de algunos de los espacios que han dejado vacíos los cambios en el sistema internacional (Thérien, 1992).

La activa participación que Canadá ha tenido en las fuerzas de mantenimiento de paz de la ONU le ha otorgado un sello de independencia y madurez. Se remonta a los años cincuenta, cuando su secretario de Estado Lester B. Pearson propuso el envío de tropas internacionales bajo la bandera de la ONU a la zona del canal del Suez, lo que le valió recibir el premio Nobel de la Paz, en 1957. Canadá ha adoptado un rol antimilitar y pacifista con el cual ha logrado una cohesión interna de la población. De hecho, el interés por integrarse a este tipo de cuerpos de ayuda ha sido bastante popular entre los canadienses, ya que se vislumbra como una acción útil desde la perspectiva canadiense del sistema internacional. Las fuerzas de mantenimiento de la paz le otorgaron a Canadá la posibilidad de intervenir y liderar en un campo en el que Estados Unidos no estaba involucrado directamente. De la misma manera, las operaciones de mantenimiento de paz se han convertido en un baluarte de la política exterior de Canadá.

Extinguida la amenaza del comunismo, su posición frente a la OTAN es preservar la alianza para fines políticos comunes y procurar su expansión. En este sentido, cabe destacar la actitud que ha adoptado con respecto a Rusia, al considerar que como potencia regional debe ser consultada al momento de tomar decisiones relacionadas con la admisión de los países del este de Europa en la OTAN. Canadá considera que al ser Rusia hoy en día un país amigo y una potencia media, si se le desdeña en cuestiones que afectan su política y supremacía regional, se podría estar sentando un precedente que luego podría volverse en su contra (Axworthy, 1997). Canadá ha participado de forma muy activa en el tema de la antigua Yugoslavia, particularmente en el proceso de toma de decisiones frente al tema de Kosovo.

El compromiso de Canadá con una política multilateral trasciende las operaciones de mantenimiento de paz y los temas de la OTAN, para abarcar también un trabajo conjunto con un gran número de ONG. A partir de 1994, el gobierno canadiense ha tomado muy en serio a las ONG en la definición de su posición en una buena cantidad de asuntos internacionales. De hecho, desempeñaron un papel

muy importante en el foro nacional para la formulación de la actual política exterior canadiense, realizado en marzo de ese año. Dentro de esta colaboración conjunta cabe resaltar el liderazgo internacional que ha tomado Canadá en el manejo del tema de las minas antipersonal.

Desde cuando la ONU pone a caminar el tema en 1995, Canadá decide tomar liderazgo en la materia, que consolida con la firma del acuerdo de Ottawa, en 1997, para prohibir ese instrumento de guerra. Para los canadienses, la firma y promoción de este acuerdo es un ejemplo claro no sólo de su liderazgo en el ámbito mundial, sino de lo que debe ser una potencia mediana, aquella que con bajo perfil maneja un cierto poder de persuasión. Asimismo, muestra una renovación de su agenda multilateral frente a los cambios ocurridos en el sistema internacional desde la caída del muro de Berlín, ya que al no ser éste un tema de alta tecnología, permitió la participación de países diferentes a aquellos que dominaron las discusiones sobre armamento nuclear durante la Guerra Fría. El apoyo canadiense a diversas ONG es un claro ejemplo de su política multilateral, en especial cuando los temas involucrados tienen que ver con los derechos humanos, como en el caso de las minas antipersonales.

2. Canadá y las Américas

A pesar de que continúa siendo muy vulnerable a la influencia de Estados Unidos, en especial en los ámbitos económicos y de seguridad, Canadá ha logrado desarrollar una personalidad propia y se ha ganado su propio espacio en ciertos contextos internacionales. No obstante sus notables similitudes, el proceso de crecimiento de ambos países ha sido muy distinto. La principal diferencia consiste en que siendo naciones formadas en su mayoría por inmigrantes extranjeros, Estados Unidos adoptó una política de asimilar las nuevas culturas a la suya, mientras que Canadá optó por la de mantener la cultura del inmigrante para incorporarla a la canadiense. Cabe anotar que Canadá es un Estado multicultural, en el que no sólo

los franceses y los ingleses tienen gran influencia cultural, sino también los indígenas nativos.

Ambos tienen un sistema capitalista, si bien en Canadá el sistema de bienestar social está mucho más avanzado que en Estados Unidos. De igual modo, ambas naciones son Estados democráticos, aunque el sistema parlamentario de Canadá difiere estructuralmente del sistema presidencial de Estados Unidos. Como protagonista internacional del continente, Estados Unidos ha tratado de dominar la política exterior canadiense, lo que ha llevado a Canadá a mirarlo siempre con recelo. En esa línea, sus relaciones se han movido al vaivén de amores —como la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC)— y desamores —como el manejo de las relaciones con Cuba y conflicto de Iraq—. Por esto Stephen Randall los llama “aliados ambivalentes”.

El Acuerdo de Libre Comercio (ALC) en 1988 y la posterior firma del TLC, en 1992, constituyeron un acercamiento de Canadá a su principal socio comercial y a su política de integración económica; pero también le abrieron los ojos al proceso integracionista de las Américas, que cobra gran importancia para Canadá al reconocer en los acuerdos comerciales una oportunidad para no ser dejada de lado en los procesos hemisféricos liderados por Estados Unidos. En 1996, sin la participación de Estados Unidos, Canadá toma la iniciativa de firmar por su lado un tratado comercial con Chile, el país más opeionado para entrar a formar parte del TLC. Para Canadá este acuerdo, que comenzó a regir en 1997, se constituye en una puerta de entrada hacia Latinoamérica y representa otro ejemplo de independencia de la política exterior canadiense frente a la de Estados Unidos. Fue negociado de manera bilateral entre ambos países e incluye acuerdos paralelos tanto en materia ambiental como en materia laboral.

Así como la firma del TLC constituyó un acercamiento en las políticas exteriores de Canadá y de Estados Unidos, la política canadiense frente a la isla de Cuba, por un lado, y el conflicto de Iraq, por el otro, se ha convertido en una fuente de fricción entre las dos naciones. Canadá considera que la oposición de Estados Unidos a la inserción de Cuba en el sistema financiero y económico internacional va

contra los principios de integración y multilateralismo que siempre ha promulgado. Es partidaria de negociar con la isla, ya que estima que esto daría mejor resultado que aislarla del escenario económico internacional. Por lo tanto, Canadá se ha convertido en un fuerte crítico del boicot comercial, que considera ha sobrepasado los límites de la política interna y de seguridad nacional de Estados Unidos, al afectar, entre otros, los intereses de los exportadores canadienses. La reciente negativa de Canadá a apoyar a Estados Unidos en su decisión de invadir a Iraq trae un nuevo elemento de discordia al escenario de sus relaciones, cuyos efectos no tardarán en manifestarse.

Si bien el caso Cuba tipifica uno de los puntos álgidos de las relaciones Estados Unidos-Canadá, éste constituye también un ejemplo del auge de las relaciones interamericanas dentro de la política exterior canadiense, resultado directo de los nuevos espacios de acción que se le han abierto al gobierno canadiense desde la caída del muro de Berlín. Canadá ha desarrollado una importante política de ayuda a los países menos favorecidos del continente, es especial en las áreas de la nueva agenda, como el medio ambiente, el trato a las mujeres y los niños, los problemas de desplazamientos y los derechos humanos. De la misma manera, le asisten intereses económicos, como lo evidenció el caso del TLC-Chile. Canadá identifica en los países del tercer mundo un crecimiento a largo plazo, que le brinda desafíos y oportunidades en medio de una economía de mercado cada vez más fuerte. Por esto, en la definición de las políticas que va a seguir con respecto a América Latina, busca ser receptivo y sensible a los intereses de cada país en particular.

Un ejemplo de la creciente importancia de América Latina en la agenda canadiense fue su ingreso, después de más de treinta años, a la Organización de Estados Americanos (OEA). La crisis política en América Central y los problemas relacionados con la deuda externa en varios países durante los años ochenta, sumados a la firma del ALC con Estados Unidos, en 1988, hacen que se despierte el interés canadiense por otras regiones del continente. Esto no sólo con miras a ampliar sus vínculos comerciales, sino también

para poder participar en el desarrollo e implementación de políticas de reestructuración económica y política del continente. Estos acontecimientos fueron parte de los motivos que llevaron a Canadá a ingresar a la OEA, en 1989, decisión que refuerza la importancia que tiene para ellos la política multilateral. Así lo reconoció el primer ministro Brian Mulroney, al señalar en ese entonces que “en una era de interdependencia, el bienestar de los pueblos del continente es indivisible” (Stevenson, 1994: 80). Este hecho no había sido el caso en las décadas anteriores, debido a que Canadá veía en la OEA un foro de defensa de los intereses de Estados Unidos en el hemisferio y no un foro de debate regional.

3. Canadá y Colombia

Desde el punto de vista político, Colombia y Canadá compartían para el principio de la década de los cincuenta una visión del mundo en que las organizaciones y el derecho internacional desempeñaban un papel importante, a la vez que el rol cada vez más predominante de Estados Unidos iba dejando una marca indeleble en la política exterior de ambas naciones. La apertura de relaciones tuvo lugar en 1953, cuando Canadá se encontraba en la primera etapa de *internacionalismo* de su política exterior y Colombia atravesaba por su más cruenta guerra partidista. En esa época, ambos países tenían el mismo índice de crecimiento económico, pero Colombia estaba dando el paso de mayoritariamente rural a urbano, lo que lo convertía en un mercado atractivo para los canadienses, que estaban buscando nuevos socios comerciales. Cabe anotar que en el plano de desarrollo local, en 1950 se lleva a cabo la Misión Currie, encabezada por Lauchlin Currie, un economista canadiense natural de Halifax, Nueva Escocia, encargado de asesorar al gobierno nacional en temas de desarrollo tanto rural como urbano, y quien después de la misión echó raíces en Colombia y terminó siendo probablemente el extranjero más influyente del país.

La relación se puede analizar por décadas. Durante los años cincuenta y sesenta el motor de las relaciones fue el

comercio bilateral, aunque sin un impulso decidido. A finales de la década de los sesenta hay una ligera intensificación de las relaciones con la firma de un nuevo tratado comercial y la primera visita oficial de una delegación canadiense al país. Existía un programa de intercambio educativo y de créditos para estudios de factibilidad en diferentes proyectos. La década de los setenta se inicia con el ingreso de Canadá como observador a la OEA, hecho que representa un giro en su política hemisférica; más adelante, en 1977, Colombia adquiere la condición de *nación más favorecida* en relación con las preferencias arancelarias de Canadá. Este hecho demuestra que con el paso de los años y al cumplirse casi 25 de haber establecido sus respectivas embajadas, el comercio entre ambas naciones continuaba siendo el eje más importante de la relación.

122 Durante la década de los ochenta, Canadá actúa como facilitador en el Grupo de Apoyo para la supervisión de los acuerdos de paz en Centroamérica. Este hecho es importante puesto que no sólo se intensifica la relación con Colombia, que también participó en dicho grupo, sino que, puede decirse, sienta las bases para la actual política de Canadá frente al conflicto armado colombiano: una política de facilitador en la búsqueda de la paz, de país amigo y no una de invasión. Como ya se mencionó, en 1989 Canadá decide finalmente ingresar con todo rigor a la OEA.

Desde su ingreso a la OEA, la agenda de Canadá, a pesar de su bajo perfil, ha incluido temas relacionados con el fortalecimiento de la democracia en la región, el fortalecimiento del derecho internacional humanitario, las reformas institucionales dentro de la organización y la seguridad hemisférica. De igual modo, Canadá ha patrocinado como iniciativa absolutamente propia la ratificación de la Convención de Ottawa, en contra de las minas antipersonales, en todo el continente americano (Aya, 2001). Esta última ha sido de especial importancia para Colombia, donde las minas afectan a miles de personas cada año. Cabe anotar que el gobierno del presidente Andrés Pastrana firmó el Tratado para Eliminar las Minas Antipersonales en septiembre de 2000.

A partir de los años noventa, la política bilateral entre Colombia y Canadá toma un nuevo auge: aumentaron el número de visitas oficiales entre los dos países y se establecieron las consultas políticas de alta jerarquía. A la par con la relación comercial, ganan terreno la relación financiera y de inversión con Canadá. Entre éstas, las más importantes se dan en la explotación de hidrocarburos y en las telecomunicaciones. En 1999 se registra la primera visita de un presidente colombiano a Canadá, Andrés Pastrana,

El nuevo milenio se abre con la visita a Bogotá en el 2000 del ministro de Asuntos Exteriores de Canadá, Lloyd Axworthy, lo cual marca un hito en las relaciones bilaterales. Asimismo, Canadá fue anfitrión de la Asamblea General de la OEA ese mismo año y de la Cumbre de las Américas, en 2001. En estas reuniones se destaca una:

Amplia gama de coincidencias y de intereses comunes [...], cuatro grandes temas que [...] son elementos esenciales de la relación bilateral. Ellos son: el medio ambiente y el desarrollo sostenible, los derechos humanos, la lucha contra el tráfico de las drogas y la política social [...] aparte de la integración económica y comercial hemisférica y la paz y la seguridad continental (Embajada de Colombia en Canadá, 2003).

Como resultado de ello, los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países suscribieron, para el siglo XXI, el compromiso de Canadá con una política de seguridad hemisférica que va más allá de las operaciones en pro de la democracia a través de la OEA y de una campaña en favor de los derechos humanos a través de la ONU. Este compromiso abarca también un trabajo conjunto con un gran número de ONG, muchas de las cuales se encuentran en Colombia para minimizar la violencia, evitar el reclutamiento de niños para la guerra, ayudar con los desplazados y, sobre todo, para acabar con las minas antipersonales.

En cuanto a Colombia se refiere, Canadá sigue los lineamientos definidos en su política para el fortalecimiento de relaciones bilaterales en América Latina: cooperación para solucionar la pobreza, mejoramiento de condiciones

de financiamiento y deuda y liberalización del comercio (The North South Institute, 1994). En términos concretos, los gobiernos tienen suscrito un plan de acción para el desarrollo de las relaciones bilaterales, que comprende una agenda detallada de actividades que se va a implementar en diez frentes cruciales para el país: paz, desplazamiento interno, derechos humanos y derecho internacional humanitario, problema de las drogas, cooperación judicial, minas antipersonales, armas pequeñas, democracia, comercio e inversión y cultura y educación (Gobierno de Canadá, Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, 2003).

Este marco refrenda el interés que ha demostrado Canadá por ayudar a resolver el conflicto interno, al posicionarse como país facilitador y amigo, a la vez que impulsor de temas relacionados con la *seguridad humana*. Los canadienses definen seguridad humana como la satisfacción de las necesidades básicas de todo ser humano y, por lo tanto, los derechos del individuo no sólo en materia política, sino también económica, social y ambiental (Rischinski, 2001). Éste es uno de los bastiones canadienses y su Cancillería argumenta que es de suma importancia adoptar un enfoque de seguridad humana en el país, en especial si se quiere un posconflicto exitoso el día de mañana.

En desarrollo de este concepto, el tema del derecho internacional humanitario se ha convertido en otra de las banderas de la política exterior canadiense. El gobierno sostiene que es necesario fortalecer tanto el sistema interamericano de derechos humanos como las instituciones colombianas que trabajan temas humanitarios. Más aún, la Cancillería canadiense cree que la apertura de un país al escrutinio de la comunidad internacional es un gesto de compromiso con los principios del derecho internacional humanitario. Irónicamente, a pesar de su permanente interés y preocupación por este tema, no ha ratificado la Convención Interamericana de Derechos Humanos, con el argumento de que podría en peligro su soberanía. Sin embargo, en todos los foros ha insistido en que su no ratificación de la Convención no disminuye en nada su

compromiso con los principios subyacentes en dicha Convención (Boehm, 2003).

Asimismo, una de las necesidades del individuo para prosperar es contar con un medio ambiente sano. En materia de política ambiental, Canadá se considera el líder hemisférico en la enseñanza de nuevas tecnologías que promueven el crecimiento económico sin producir daños ecológicos, con lo cual trasciende del concepto de desarrollo sostenible al de desarrollo alternativo (Kilgour, 1999) y, es uno de los puntos más importantes en la agenda de cooperación técnica bilateral. Al mismo tiempo, constituye uno de los pilares de la sustitución de cultivos ilícitos propuesta por Canadá y que difiere de manera radical de la fumigación planteada por Estados Unidos.

El consumo de drogas ilícitas se presenta como otro de los puntos importantes de la agenda canadiense, en cuanto a seguridad humana y hemisférica. Por ello, Canadá propuso el diálogo sobre las drogas como un tema permanente de la Asamblea General de la OEA. Este diálogo crea un espacio informal de discusión donde los Estados miembro pueden discutir abiertamente sus políticas de control, en cuanto a consumo, producción y tráfico. De igual manera, Canadá apoya los esfuerzos de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y el desarrollo e implementación de los mecanismos de evaluación multilateral (MEM). Estos mecanismos reemplazarían procesos unilaterales de evaluación de la actuación de un país en la guerra contra las drogas.

Como lo han sostenido siempre, para los canadienses los mecanismos multilaterales revisten mayor importancia y legitimidad que los mecanismos unilaterales. Así las cosas, para Colombia es importante la relación con este país en el ámbito multilateral en organismos como la ONU y la OEA. De igual modo, Canadá considera que es importante que los países afectados por la producción, tráfico y consumo de drogas compartan información que pueda ayudar a combatir el problema en el continente.

4. Conclusión

Durante los cincuenta años de relación colombo-canadiense, los segundos se han ido posicionando de manera lenta, pero segura en el ámbito colombiano, a través de sus políticas multilaterales, de su compromiso con la paz y del apoyo a los más necesitados, con un marcado ímpetu de revitalización en los últimos diez. Más aún, el papel de Canadá en los próximos diez años debe ser más intenso, en cuanto a la seguridad humana, y debe fomentar de manera directa la participación de la sociedad civil en la construcción de un Estado seguro, desde el punto de vista humano, en el que prime el bienestar y seguridad de todos los ciudadanos. De esta manera, Colombia estará más cerca de la visión canadiense de un país estable, próspero y pacífico, dentro de un hemisferio compartido. (Gobierno de Canadá, Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, 2003).

126

Por su parte, Colombia debe estar atenta a interpretar los beneficios que una relación más estrecha con Canadá puede aportarle. Entre éstos está el comercio, el cual tiene posibilidades de aumentarse aún más, la inversión extranjera y, en el ámbito político, la visión de un continente libre de imposiciones y que apunte de manera más proactiva a la seguridad hemisférica y a la interdependencia entre los Estados.

Para finalizar, se puede argumentar que en los últimos cincuenta años los dos países apenas han comenzado a descubrir y a consolidar sus coincidencias y complementariedades, pero todavía no han explorado lo suficiente o tomado plena conciencia sobre la verdadera dimensión y potencialidad de los beneficios que pueden derivarse de su relación. Es de esperarse logren hacerlo en un período mucho más corto que el transcurrido hasta ahora.

Bibliografía

Aya, María Teresa, editora. 2001. Canadá, Colombia y las Américas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia

Axworthe Lloyd, "Between globalizarion and multipolarity: the case for a global humane canadian policy" en *Revue d'Études Internationales*, Volumen XXVIII, Nº 1, marzo de 1997. En página electrónica:
<http://www.dfaitmaeci.gc.ca/english/foreingp/humane.htm>

Boehm, Peter M. 2003. Discurso del embajador canadiense ante la OEA [En línea]. Consultado en septiembre de 2003. Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional. Canadá. Disponible en:
<http://www.dfait-maeci.gc.ca/oas/oas04i-e.htm>.

Clarkson, Stephen. 1982. *Canada and the Reagan Challenge*. Toronto: Canadian Institute for Economic Policy.

Comercio Exterior. 1994. "Canadá y la geopolítica del norte en los noventa". México: Ministerio de Comercio Exterior de México.

Gobierno de Canadá. Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional. 2003 [En línea]. Consultado en septiembre de 2003. Disponible en:
<http://www.dfait-maeci.gc.ca>.

_____. 2003. *Canada and the OAS participation* [En línea]. Canadá. Consultado en septiembre de 2003. Disponible en:
<http://www.dfait-maeci.gc.ca/oas/oas02-e.htm>.

Dewitt, David y Johan Kirton. 1983. *Canada as a Principal Power. A Study in Foreign Policy and International Relations*. Toronto: John Wiley.

Embajada de Colombia en Canadá. 2003. *Relaciones diplomáticas entre Colombia y Canadá* [En línea]. Cosultado en septiembre de 2003. Disponible en
<http://www.travel-net.com/~embcolot/c-rels.htm>

Embajada de Canadá en Colombia [En línea]. Canadá. Consultado en septiembre de 2003. Disponible en: http://www.dfait-maeci.gc.ca/bogota/action_plan-s.htm.

English John y Norman Hillmer. Editores. 1992. Making a Difference. Canada's Foreign Policy in a Changing World Order. Toronto: Lester Publishing.

Fischer, Beth A. 1998. "The US and the Ottawa Process". Canadian Foreign Policy, 5(3).

Kilgour, David. 1999. Discurso del subsecretario de Estado para América Latina y África [En línea]. Canadá. Consultado en septiembre de 2003. Disponible en: <http://www.dfait-maeci.gc.ca/oas/oas04g-e.htm>.

Norton, Ray. 1998. "Policy Making in Canada. US Relations: Posturing and Evaluating the First Two Mulroney and Chrétien years". Canadian Foreign Policy, 5(2).

Nossal, Kim Richard, 1992. "A European Nation? The life and times of atlanticism in Canada", Making a Difference? Canada's Foreign Policy in a changing world order. Editado por John English y Norma Hillmer, Toronto, Canadá, Lester Publishing Limited.

Randall, Stephen y John Herd Thompson. 1994. Canada and the United States. Ambivalent Allies. Georgia: University of Georgia Press.

Rischiynski, Guillermo. 2001. "Prólogo". En Canadá, Colombia y las Américas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Stevenson, Brian. 1994. Canadá y la OEA. Del cortejo al matrimonio. San José de Costa Rica: s.e.

Thérien Jean Philippe 1992. "Canada and francophone multilateral cooperation" en English John y Norman Hillmer,

The North South Institute, 1994. Key Issues for Canada's foreign Policy. Ottawa.

La Federación de Rusia en el sistema internacional: ¿Qué hay del oso?

Carlos F. Suárez Isaacs

131

Resumen

El artículo analiza la posición de la Federación de Rusia en el sistema internacional a partir de la llegada de Vladimir Putin al poder, a través de una revisión de las capacidades del Estado ruso para ese entonces. Basándose en estas capacidades, se lleva a cabo una serie de asociaciones y deducciones con respecto a la visión y proyección que el gobierno de Putin tiene para la Federación de Rusia y, en particular, con los intereses asociados con la seguridad interna y externa y las políticas estatales relacionadas con esta materia. Finalmente, el artículo examina brevemente los retos de la política exterior rusa frente a los numerosos obstáculos que se presentan a su deseo de reposicionarse internacionalmente.

Introducción

Muchos han sido los cambios que han ocurrido en el sistema internacional luego del fin de la Guerra Fría, entre 1989 y 1991. Durante los últimos catorce años desapareció la superpotencia soviética; Estados Unidos se ubicó y consolidó en la cima de la estructura del sistema internacional; los países europeos estrecharon aún más sus lazos políticos, económicos y sociales a través de la Unión Europea, y el terrorismo reemplazó al enfrentamiento este-oeste, como tema predominante de la agenda internacional.

En la actualidad, el impacto real y potencial que el devenir y las acciones de la Federación de Rusia puede tener en el sistema internacional es la motivación para la realización del presente artículo, el cual busca ilustrar cuál es la visión y las aspiraciones que el gobierno de Vladimir Putin tiene para Rusia, heredera de la mayor parte del legado de la Unión Soviética.

132

En la primera sección de este artículo se desarrolla un breve análisis de las capacidades o fuentes de poder del Estado ruso, para establecer qué posición ocupa en el sistema internacional a partir de 1999. La segunda sección se centra en encontrar el núcleo de las nociones de seguridad nacional e internacional del gobierno de Putin y sus principales políticas en esta materia; así como en indicar cómo el actual gobierno ruso usa la política exterior tanto para proteger sus intereses como para avanzar en sus propias aspiraciones.

1. Sueños y realidades: sobre las capacidades y aspiraciones de la Federación de Rusia

La década de los noventa fue un período traumático para la población y los dirigentes de la recién constituida Federación de Rusia, pues en la memoria reciente de ambos estaba el recuerdo de haber pertenecido a un Estado ubicado en la cima de una estructura internacional bipolar, cuyo peso político y supremacía militar lo elevaba por

encima del resto de Estados del sistema internacional y lo consolidaba como líder de un número considerable de ellos.

En términos comparativos, el poder de la nueva Federación de Rusia con respecto al de la antigua Unión Soviética era mucho más reducido y limitado. A diferencia de muchos Estados con sistemas políticos y económicos ya consolidados, la Federación de Rusia se vio compelida a llevar a cabo una transición de un sistema unipartidista no democrático hacia una democracia liberal y a pasar de una economía estatal controlada a una economía de mercado.

Los traumatismos políticos y sobre todo económicos que estas dos transiciones acarrearón llevaron a una disminución tangencial del poder de la Federación de Rusia en el sistema internacional. La reducción de la estabilidad política, de la capacidad económica y de la preparación de las fuerzas militares significó una pérdida de poder duro o *hard power* para el Estado ruso. Por otro lado, la disminución de la capacidad de convocatoria ideológica, convencimiento y adhesión por parte de otros Estados implicó un detrimento para la Federación de Rusia en términos de poder suave o *soft power*.

Desde criterios estrictamente neorrealistas, para finales de la década de los noventa la Federación de Rusia había sido afectada negativamente en todas las dimensiones de las cuales un Estado deriva poder: en términos de la extensión de su territorio, del tamaño de su población, de su dotación de recursos naturales, de sus fuerzas militares, de su capacidad económica y de su estabilidad política (Waltz, 1993).

A pesar de que era bastante claro que la Federación de Rusia no había heredado la condición de superpotencia de la Unión Soviética, previamente a la llegada de Vladimir Putin al poder era posible cuestionar, académica y pragmáticamente, si podía siquiera considerarse como una 'gran potencia'. Basándose en esta consideración, resulta interesante conocer exactamente qué posición ocupa la Federación de Rusia en el sistema internacional desde el 31 de diciembre de 1999, momento en el que Boris Yeltsin cede la Presidencia al entonces primer ministro Vladimir Putin, y los cambios suscitados a partir de dicha posesión.

1.1 Fortalezas de la Federación de Rusia

En términos territoriales, a pesar de haber visto su extensión territorial considerablemente reducida, en comparación con el espacio soviético, la Federación de Rusia contaba en ese entonces, al igual que en la actualidad, con el control del territorio más extenso de la superficie terrestre.

Rusia no sólo abarca once zonas horarias, sino que además goza de una posición geopolítica privilegiada que le permite hacer presencia tanto en Europa como en Asia, servir de puente entre estos dos continentes y participar en la explotación y transporte de los recursos estratégicos de hidrocarburos de Asia central. Las ventajas geopolíticas de su ubicación tan sólo se ven atenuadas por las inclemencias climáticas que afectan su producción económica, pero aun así las ventajas defensivas que su gran extensión le proporciona compensan con creces los costos de las bajas temperaturas y el *permafrost*.

134

El tamaño poblacional de la Federación de Rusia es otra de las dimensiones que se debe considerar, de acuerdo con el análisis neorrealista relacionado con su estatus de gran potencia. En este aspecto se encuentra que Rusia tenía para el momento de la posesión de Putin una población considerable, aunque no comparable con la de gigantes como China o India. Al contar con aproximadamente 146 millones de habitantes hacia finales de los años noventa (World Bank Organization, 2004), la población de la Federación de Rusia superaba el límite de cien millones de personas establecido por Hedley Bull como requisito para que un Estado pueda ser considerado como gran potencia (McNicoll, 1999).

El poder que la Federación de Rusia deriva de tener una población numerosa se encuentra ya no en su capacidad para dilapidar recursos humanos en una guerra convencional, como se consideraba anteriormente, sino en su potencial como mercado, el cual genera inversión, producción económica y riqueza, además de conceder un mayor poder de negociación internacional en las interacciones comerciales (Anderson, 2002). Igualmente, una población

numerosa y altamente calificada, como es el caso de la población rusa, permite el desarrollo de industrias de alta tecnología y un valor agregado superior.

En la actualidad, Rusia cuenta con menos de 144,1 millones de habitantes, y esto se debe a la crisis demográfica que se desató en la década de los noventa a causa de las precarias condiciones económicas de la época y a las tendencias asociadas a sociedades postindustriales similares a las de Europa (Anderson, 2002). Sin embargo, en la medida en que la crisis de natalidad estaba directamente relacionada con la incertidumbre económica de los años noventa, es de esperarse que el tamaño poblacional ruso se estabilice durante los próximos años, como consecuencia del fuerte crecimiento económico que viene experimentando.

Es posible afirmar que la dotación de recursos de la Federación de Rusia es una de sus principales fuentes de poder dentro del sistema internacional. Su abundancia de recursos minerales estratégicos es casi incomparable en el mundo, y le otorga el potencial para satisfacer el desarrollo de su industria civil y militar. Posee enormes reservas de elementos clave para la industria de defensa y aeroespacial, como níquel, rodio, osmio, columbio, plomo, tungsteno, zinc y mica magnesio; así como bauxita, cobalto y paladio, utilizados en la fabricación de aviones y misiles, turbinas a gas e imanes y bujías para aeronaves, respectivamente (Levine y Wallace, 2003). La Federación de Rusia cuenta igualmente con considerables reservas de oro y diamantes (Kempton y Levine, 1995) y una de las mayores reservas de uranio en el mundo (Jane's Sentinel Security Assessment, 2001).

A pesar de la importancia de todos los minerales mencionados, es de anotar que es la explotación de hidrocarburos la actividad de la cual más poder deriva la Federación de Rusia, en especial dentro de contextos de precios altos y demanda creciente. En el momento en que Vladimir Putin llegó a la Presidencia, comenzaba a evidenciarse el potencial crecimiento de la participación de la Federación de Rusia en el mercado internacional de petróleo y gas.

La dependencia en el petróleo y el gas ruso es considerable, especialmente en la región del Cáucaso y en el conjunto de la Unión Europea, la cual recibe de Rusia el 21% de sus importaciones de petróleo y el 41% de sus importaciones de gas (Lynch, 2004). A pesar de no controlar la totalidad de la producción, como en el caso de los países de Medio Oriente, la Federación de Rusia desempeña un papel fundamental en el mercado internacional del petróleo y, por asociación, en todas las actividades vinculadas y afectadas por los precios de este recurso, al consolidarse como el mayor productor de petróleo en el mundo, con una producción de ocho mil millones de barriles por día en 2003 (Victor y Victor, 2003).

36 Las capacidades de la Federación de Rusia en términos de extensión territorial, tamaño poblacional y la dotación de recursos estratégicos son sus mayores fuentes de poder en el sistema internacional y gracias a éstas asciende en su estructura por encima de otros Estados con capacidades inferiores. Es posible cuestionar por qué no se incluyen las capacidades militares de la Federación de Rusia como una de sus fortalezas al realizar el análisis de sus fuentes de poder como Estado en el sistema internacional. La razón para esto se encuentra en el hecho de que a pesar de haber heredado una parte importante de las fuerzas militares convencionales soviéticas y casi la totalidad de sus fuerzas nucleares y de destrucción masiva, el proceso de transición implicó enormes costos y traumatismos para el conjunto de las Fuerzas Armadas rusas y especialmente para la industria de defensa.

Según Dale R. Herspring, en 1992, las mejores tropas rusas se encontraban fuera de sus fronteras, en Alemania oriental, Ucrania y Bielorrusia; mientras que sus sistemas de defensa y radares se encontraban en la periferia del Estado. Asimismo, las plantas de producción de armas y las unidades de producción de componentes se encontraban dispersas por todo el espacio soviético. Se encontró "el 40% de las instalaciones para reparaciones y el 80% en el caso de los tanques por fuera de Rusia" (Herspring, 2003).

A pesar de que el Ejército soviético llegó a contar con hasta 10.271 ojivas nucleares estratégicas (Bluth, 1994) y

de que el actual Ejército Ruso contará hasta con 2.200 ojivas nucleares durante los próximos diez años, de acuerdo con el Tratado de Reducción de Armas Ofensivas Estratégicas (SORT), la disolución de la Unión Soviética representó un verdadero traumatismo tanto para las Fuerzas Militares como para la industria de defensa rusa.

La crisis económica que vivió el Estado ruso durante la mayor parte de la década de los noventa tuvo repercusiones directas en la inversión en las fuerzas militares y, consecuentemente, en su calidad, preparación y eficiencia. Se estima que el gasto en defensa nacional decreció de manera constante como un porcentaje del presupuesto nacional entre 1994 y 2000, lo que creó déficits de mil millones de rublos en 1993, 12,2 mil millones de rublos en 1994 y 34,4 mil millones de rublos en 1997 (Herspring, 2003).

La crisis que vivieron las Fuerzas Militares rusas hasta finales de la década de los noventa se evidenció en la estrepitosa derrota sufrida en la primera guerra de Chechenia y no mermó sino hasta el inicio de las reformas del primer ministro de Defensa de Putin, Igor Sergeyev, y su sucesor, Sergei Ivanov. El enorme arsenal nuclear de la Federación de Rusia es sin duda una fuente de poder para el Estado ruso, al servir como elemento disuasivo que obliga a otros Estados a tratarla con precaución; pero aun así, el debilitamiento de sus capacidades militares convencionales impide que la dimensión militar sea una de sus principales fuentes de poder.

137

1.2 Democracia en peligro y dependencia económica: debilidades de la Federación de Rusia

La ambigüedad que existe con respecto al grado de poder que las capacidades militares le otorgan a la Federación de Rusia se ve replicada en la dimensión política. Aunque se ha logrado un grado de estabilidad política que tan sólo una década atrás se hubiera considerado idílico, las tendencias políticas de los últimos años han causado serias

preocupaciones sobre la calidad de la democracia en Rusia, especialmente en el exterior.

Durante la mayor parte de la década de los noventa, la política y el gobierno estuvieron en manos de los grandes magnates rusos, como Boris Berezovsky, Vladimir Gusinsky, Mikhail Khodorkovsky y Alexander Smolensky. Estos 'oligarcas' hicieron que la política estatal trabajara a favor de sus intereses económicos y lograron capturar durante casi una década el poder estatal en Rusia.

Su omnipotencia llegó hasta 1998, cuando la presión que ejercieron por mantener fuerte el rublo para favorecer sus maniobras especulativas ayudó a desatar una crisis financiera que arrasó por segunda vez con los ahorros de la población rusa y puso al borde del abismo el conjunto de la economía (Hoffman, 2002). El debilitamiento de los 'oligarcas' permitió al recién posesionado Putin comenzar a recuperar la gobernabilidad estatal y a establecer un marco de acción político, aceptado tácitamente por los primeros, en el cual se estipulaba que el gobierno estaba dispuesto a obviar las transgresiones pasadas y la apropiación jurídicamente cuestionable de las empresas estatales, siempre y cuando los 'oligarcas' se mantuvieran alejados de la política (Millar, 2003).

Putin tuvo éxito en estabilizar las tensiones políticas dentro de Rusia, logró agilizar y reducir el conjunto del aparato estatal y controló las tensiones existentes entre el centro y las distintas regiones que conforman la Federación de Rusia. Aquellos actores económicos que violaron el acuerdo con el gobierno fueron inmediatamente depurados del sistema, como en los casos de Boris Berezovsky, Vladimir Gusinsky y más recientemente, Mikhail Khodorkovsky.

El mayor factor de inestabilidad política que se ha perpetuado en Rusia es el conflicto en la República de Chechenia y los distintos grupos separatistas, catalogados como terroristas, que continúan perpetrando ataques contra el Estado. Sin embargo, el potencial que tiene ese conflicto para desestabilizar el conjunto del sistema es muy reducido y es posible afirmar que ha sido relativamente contenido.

A pesar de sus éxitos, parece ser que los métodos de Putin requieren un cierto grado de autoritarismo, el cual algunos justifican por las caóticas condiciones a partir de las cuales se desarrolló la democracia en Rusia durante aproximadamente una década. Las aparentes tendencias antidemocráticas de Putin, evidenciadas durante su campaña de reelección en 2004, tienen un costo político para la Federación de Rusia en el ámbito internacional, ya que en ocasiones es cuestionada su legitimidad y se vuelve objeto de crítica, lo cual no sólo desincentiva la inversión extranjera, sino que le resta poder en ciertos foros internacionales y frente a determinados Estados.

Aunque las dimensiones militar y política de la Federación de Rusia son objeto de preocupación, su mayor debilidad se encuentra en la dimensión económica. Los costos de transición hacia una economía de mercado han sido enormes, pues el tipo de políticas económicas y la forma como se desarrollaron afectaron la capacidad productiva rusa y llevaron a una dependencia enorme en el sector de hidrocarburos para la financiación del crecimiento económico y el presupuesto estatal.

Durante la década de los noventa, la economía en Rusia sufrió grandes exaltaciones, por ejemplo, en 1991 vio un decrecimiento del 17% del PIB y una inflación del 700% (Sakwa, 2002), para llegar en 1998 a ser décima en el mundo en términos de poder adquisitivo y experimentar en ese mismo año una debacle financiera que llevó a la devaluación de su moneda en un 61% y a la cesación de pagos de su deuda interna (Shleifer y Treisman, 2004). La gran constante durante ese período fue la continua intromisión de los actores económicos en la política, la ausencia de marcos legales y jurídicos y el reinado de la incertidumbre político-económica.

La llegada de Putin a la Presidencia ha estado acompañada de unas tendencias económicas enormemente favorables, pues bajo su tutela, luego de asegurar su maniobrabilidad política, se lograron controlar y mejorar en gran medida los problemas de recolección de impuestos, la ausencia de regulación en el sistema bancario, el desajuste fiscal, la

reducción de los índices absolutos de inversión, la fuga masiva de capital y la exorbitante deuda externa.

En el primer período presidencial de Putin, la economía rusa se benefició enormemente de los costosos precios del petróleo y de la devaluación del rublo, que hizo más competitivas las exportaciones y sirvió como fomento para la inversión (Millar, 2003). Durante los últimos cinco años también han aumentado los salarios, se han reducido el desempleo y la pobreza (Pravda.Ru, 2004) y se han logrado aumentos considerables en las tasas de crecimiento real del PIB, con un 5,1% para el 2001, 4,7% para el 2002 y 7,3% para el 2003, llegando a los 465 miles de millones de dólares (Interfax, 2004).

A pesar de los grandes avances en materia económica, el poder que la Federación de Rusia deriva de sus capacidades económicas es muy limitado, pues su PIB anual resulta modesto en comparación con los 10,9 billones de dólares del PIB estadounidense en 2002 (World Bank Organization, 2004). Aún más, el grado de dependencia de la Federación de Rusia en la exportación de petróleo y gas es de tal magnitud que se estipula que aproximadamente “20 por ciento de la economía rusa, 55 por ciento de sus ganancias de exportaciones y el 40 por ciento del total de sus ingresos de impuestos” (Naím, 2003: p.www.nytimes.com) provienen de este sector.

Así, el grado de dependencia de la economía en el sector de hidrocarburos crea una enorme vulnerabilidad para la Federación de Rusia en el ámbito internacional, pues requiere precios favorables en el mercado internacional del petróleo y del gas para financiar sus gastos y el programa de diversificación económica, que Vladimir Putin busca poner en marcha. La dimensión económica, lejos de ser una de sus principales fuentes de poder, es una de las mayores vulnerabilidades para el Estado ruso, tanto nacional como internacionalmente.

1.3 La Federación de Rusia como una gran potencia limitada

Kenneth Waltz (1993) considera que para que un Estado pueda considerarse como gran potencia, éste debe sobresalir por encima del resto de Estados en el sistema internacional, en todas las dimensiones analizadas previamente (territorio, población, recursos, fuerzas militares, estabilidad política y economía), y no sólo en una o en algunas de ellas.

Según el criterio de Waltz, estrictamente se dificultaría considerar a la Federación de Rusia en 1999 como gran potencia, a raíz de las debilidades mencionadas. Sin embargo, debido a la ambigüedad de los parámetros establecidos por Waltz, con respecto al grado de superioridad que ha de tener un Estado en relación con el resto, y aún más, a la dificultad para descartar a la Federación de Rusia como una simple potencia media, se propone la expresión *gran potencia limitada* para calificar la posición de la Federación de Rusia dentro del sistema internacional.

Una gran potencia limitada se refiere a un Estado cuyas capacidades, de las cuales deriva poder en el sistema internacional, son superiores a las de la mayoría de Estados incluidos en éste, pero no en todas sus dimensiones. Se distingue de la *gran potencia multidimensional*, la cual sí posee capacidades superiores a las de la mayoría de Estados en todas las dimensiones de las cuales se deriva poder.

Tales conceptos resultan sumamente útiles para entender cómo concibe Vladimir Putin a la Federación de Rusia desde 1999 y hacia dónde busca orientarla. El gobierno de Putin se ha referido constantemente a la Federación de Rusia como una gran potencia con sus capacidades actuales; sin embargo, también alude a su establecimiento como gran potencia en el futuro (la diferencia entre los dos períodos radica en la fortaleza de sus capacidades).

La distinción que Putin hace entre las limitaciones de la Federación de Rusia en la actualidad y el fortalecimiento de las capacidades estatales para lograr su reposicionamiento en el sistema internacional es lo que permite afirmar que,

sin hacerlo en esos términos exactos, Putin concibe a la Federación de Rusia como una gran potencia limitada en el presente y que busca hacerla una *gran potencia multidimensional*. La primera condición es consecuencia de las debilidades en las dimensiones clave de las cuales se deriva poder y la segunda es el resultado del fortalecimiento de todas aquellas dimensiones, especialmente la económica, que le permitirán a la Federación de Rusia escalar en la jerarquía internacional.

Cabe resaltar que en los distintos textos oficiales y en las declaraciones, tanto de Putin como de los distintos miembros de su gobierno y gabinete, no se hace referencia o se manifiesta el deseo de que la Federación de Rusia vuelva a llegar a la condición de superpotencia, esto es, con capacidades excepcionales por encima de casi la totalidad de Estados. El gobierno de Putin concibe la estructura internacional con múltiples focos de poder, donde las grandes potencias multidimensionales son los centros de dicho orden multipolar, y donde Rusia es uno de ellos junto con la Unión Europea, Estados Unidos y probablemente con China, India y Brasil.

2. Seguridad y política exterior: creando las condiciones para el fortalecimiento estatal

La percepción que el gobierno de Vladimir Putin tiene con respecto a la Federación de Rusia en el sistema internacional resulta fundamental para entender los elementos que se encuentran en el núcleo del discurso y las políticas de seguridad, así como en la lógica y el desarrollo de la política exterior.

Tomando de las teorías sobre seguridad de Barry Buzan, la seguridad rusa en materia interna puede ser entendida como un esfuerzo “por estar libres de amenaza y mantener su independencia, identidad e integridad funcional contra fuerzas que se perciben como hostiles” (Buzan, 1991: p.432). El objeto primordial de la seguridad en Rusia es el Estado, y las políticas del gobierno de Putin están encaminadas a eliminar las principales vulnerabilidades y amenazas a la Federación de Rusia a través del fortalecimiento

de sus capacidades. A pesar de que en documentos como el *Concepto de seguridad nacional de 2000* se indica que la seguridad deber ser entendida como “la seguridad de su pueblo multinacional como portador de la soberanía y única fuente de poder en la Federación de Rusia” (Decreto Presidencial No. 24, 2000), se le da más importancia a la protección del Estado, mientras que la parte individual de la seguridad se deja en un segundo o tercer plano.

Desde la actual concepción de la seguridad rusa, la principal amenaza proviene de la vulnerabilidad y la dependencia económica en la exportación de hidrocarburos. En la medida en que se estima que una variación de un dólar en el precio internacional del petróleo representa aproximadamente un aumento o disminución del presupuesto nacional del orden de mil millones de dólares (Victor y Victor, 2004), el gobierno de Putin busca a toda costa diversificar la producción económica rusa.

Aunque no hay que olvidar que la actual bonanza petrolera le ha permitido a Rusia aumentar su PIB a índices superiores al 6%, la visión de la Federación de Rusia bajo la administración Putin no es la de un Estado petrolero. Aunque usufructúa de la exportación de petróleo y gas, este mandatario reconoce que el actual grado de dependencia económica en estas actividades representa una amenaza para la seguridad económica rusa.

Los discursos y las políticas del gobierno de Putin buscan garantizar el acceso a los recursos, a las finanzas y a los mercados necesarios para mantener índices aceptables de bienestar y poder estatal, que es lo que Barry Buzan (1991) entiende por *seguridad económica*. Sin embargo, algunos de sus funcionarios, y en especial el ministro de Defensa Sergei Ivanov, insisten en que de ser necesario están dispuestos a hacer uso de la fuerza para garantizar su seguridad económica.

Aunque estas declaraciones, debido a su ambigüedad, podrían ser motivo de preocupación, recientemente el mismo Sergei Ivanov aclaró que el uso de la fuerza para garantizar la seguridad económica alude a la protección del acceso a los recursos energéticos y la infraestructura petrolera de la Federación de Rusia, especialmente ante

posibles ataques terroristas en la región del Cáucaso y Asia central.

En materia de seguridad militar se encuentra que el gobierno de Vladimir Putin pone su arsenal nuclear como escudo defensivo frente a cualquier posible incursión militar contra el territorio ruso, lo cual considera improbable dentro de las actuales condiciones internacionales. La Federación de Rusia abandonó a principios de los años noventa la política de mantener la paridad estratégica con Estados Unidos y desde entonces ha negociado diversos acuerdos para reducir el número de armas nucleares entre las dos partes, especialmente a causa de los elevados costos que su mantenimiento implica.

Bajo la protección de la lógica de la disuasión nuclear, el gobierno de Putin ha adelantado varias reformas orientadas a incrementar la preparación de sus fuerzas militares, profesionalizarlas y modernizarlas en términos de movilidad, versatilidad, rapidez de despliegue y dotación de armamento. Sin embargo, restricciones presupuestales y oposición interna al cambio han obstaculizado y retrasado las reformas programadas.

Finalmente, las principales políticas y amenazas asociadas con la seguridad política de la Federación de Rusia, entendida según Buzan como la búsqueda por garantizar la estabilidad organizacional, el sistema de gobierno y la ideología que le otorgan legitimidad al Estado, giran en torno a los problemas del separatismo y el extremismo religioso en la región del Cáucaso, en lugares como Chechenia e Ingushetia.

Aunque es improbable que los conflictos asociados con estos dos factores desestabilicen el conjunto del sistema político, sí representan una importante fuente de inestabilidad y, más relevante aún, son objeto de crítica por parte de la comunidad internacional, a pesar de los intentos del gobierno por inscribirlos dentro de la guerra contra el terrorismo, pues los abusos y las violaciones a los derechos humanos relacionados con conflictos internos prolongados son reportados por doquier en la República Chechenia.

También vale la pena mencionar la lucha que continúa librando el Estado y el gobierno de Putin contra algunos

de los ya mencionados 'oligarcas' con relación a la seguridad política. El bajo umbral de tolerancia que el gobierno de Putin parece tener frente a la participación de actores económicos en la política ha desencadenado procesos judiciales y acciones estatales que han sido criticados por la comunidad internacional y que han sembrado incertidumbre entre los inversionistas extranjeros en Rusia. Tal es el caso de Mikhail Khodorkovsky y su empresa petrolera Yukos, objeto de persecución por parte del Estado y estandarte de muchos de los críticos del gobierno de Putin.

Estos son los principales matices que asume la seguridad en la Federación de Rusia bajo el gobierno de Putin con relación a su interior. Aunque se mencionan frecuentemente en intervenciones y documentos otras dimensiones y ámbitos de la seguridad, como la ecológica o el plano individual, el acento se encuentra puesto en eliminar las amenazas al Estado en lo económico, en lo político y en lo militar para mantener y mejorar unas condiciones en las que la Federación de Rusia pueda seguir fortaleciéndose.

145

El papel de la Federación de Rusia con respecto a la seguridad internacional vale la pena abordarlo por separado, pues presenta dinámicas distintas, mas no opuestas, a las de su seguridad interna. Aun cuando ambas buscan su fortalecimiento dentro del sistema internacional, la seguridad interna rusa bajo Putin ha buscado robustecer el Estado de manera individual e independiente; mientras que en materia de seguridad internacional Rusia viene intentando, desde principios de los años noventa, integrarse a la arquitectura de seguridad europea y a un sistema multilateral con respecto a esta materia.

Después de la disolución de la Unión Soviética, la Federación de Rusia trató de construir sobre las bases de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) una instancia alternativa a la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTMT), que sirviera como foro político e institucional para la discusión y abordaje de temas que podrían ir desde la cooperación político-militar, la prevención y resolución de conflictos, hasta la ayuda humanitaria y el seguimiento de elecciones.

A través de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), sucesora de la CSCE y creada en 1994, Rusia podía acercarse a Europa sin someterse a ella ni a su aliado trasatlántico. A pesar de los avances logrados a través de esta institución, como el Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa, los mecanismos de Berlín y Moscú y la Carta de Seguridad Europea de 1999, Rusia vio frustrados sus esfuerzos por hacer de la OSCE el principal foro de seguridad en Europa cuando primó la OTAN como institución para hacer frente a la crisis de Yugoslavia y Kosovo, en 1999.

La volatilidad con respecto a la seguridad europea llevó a que la Federación de Rusia tratara de adaptarse al fortalecimiento de la OTAN, haciendo parte de la creación del Consejo Rusia-OTAN, en 2002, cinco años después de la firma del Acta de Fundación de Relaciones Mutuas, Cooperación y Seguridad entre la OTAN y la Federación de Rusia. Sin embargo, los esfuerzos de la Federación de Rusia por integrarse a la arquitectura de seguridad europea a través de la OTAN han sido igualmente frustrantes, en la medida en que la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea ha madurado progresivamente con el establecimiento de instrumentos como las Tareas de Petersberg, el establecimiento del Helsinki Headline Goal de 1999, la Política de Seguridad Europea de 2003 y el emplazamiento de las primeras misiones de paz en Bosnia-Herzegovina, Macedonia y la República Democrática del Congo (Lynch, 2004).

La política exterior de la Federación de Rusia ha tratado de adaptarse a los constantes cambios en materia de seguridad en Europa y abrir espacios para que tenga un lugar allí. Recientemente se ha llevado a cabo un importante acercamiento a la Unión Europea que contempla la creación de cuatro espacios comunes, dentro de los que se encuentra un Espacio Común de Seguridad, según lo estipulado en la cumbre de San Petersburgo, en 2003, en el marco de las cumbres bianuales entre la Federación de Rusia y la Unión Europea.

La versatilidad y buen manejo de su política exterior le ha permitido a Rusia mantener su relevancia internacional y hacer uso efectivo de los grandes foros internacionales, como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el Grupo de los Ocho. A través de estas instituciones internacionales, la Federación de Rusia ha tratado de hacer valer sus posiciones en el ámbito internacional y que sus intereses sean tomados en consideración en los distintos foros de toma de decisión. Sin embargo, no se ha tenido pleno éxito en tareas tan complejas como la integración de la Federación de Rusia a la arquitectura de seguridad europea, tanto por las sospechas que aún se albergan con respecto al Estado sucesor de la Unión Soviética como por las mismas inconsistencias y tropiezos del proceso de integración europea.

En la actualidad, la Federación de Rusia busca mantener y mejorar las condiciones internacionales desde las cuales pueda fortalecerse interna y externamente de forma tal que sus capacidades lleguen a ser multidimensionales y logre consolidarse como foco de poder en un sistema internacional multipolar. Vale la pena destacar que el gobierno de Vladimir Putin descarta la integración de Rusia a la Unión Europea o la OTAN, e insiste por el contrario en liderar procesos de integración propios con los Estados vecinos que hacen parte del denominado *cercano exterior*. Esta región resulta fundamental para el fortalecimiento de la Federación de Rusia en el sistema internacional, pues de no lograr asumir su papel como líder natural de los Estados más débiles que se encuentran a su alrededor, es difícil que logre desplegar su poder en regiones más remotas y donde el poder de otros Estados se hace sentir con mayor fuerza.

Los retos que la política exterior rusa enfrenta son enormes, pues además de mantener la posición alcanzada hasta la actualidad y mejorarla, también debe hacer frente al fortalecimiento de China en el sistema internacional, el cual implica amenazas fronterizas y una posible disputa con ésta por la influencia en la región de Asia central, que incluso en la actualidad ya es objeto de algunas tensiones con Estados Unidos.

3. Visión del presente y del futuro

Después de una década y media de gran turbulencia y exaltaciones, la Federación de Rusia se encuentra sobre un camino de dinámico crecimiento y prosperidad, liderada por un gobierno que, sin desear reestablecer un imperio, busca lograr una posición preeminente para su Estado en el sistema internacional. Con el objeto de alcanzar dicho propósito, el gobierno de Putin ha puesto en el centro de sus políticas el fortalecimiento estatal y la creación y mantenimiento de las condiciones que permitan dicho desarrollo.

Los retos y obstáculos que Rusia debe superar para llegar al lugar donde su actual administración desea ubicarla, además de requerir tiempo y esfuerzo, son numerosos y multidimensionales. La debilidad y dependencia económica, así como la consolidación democrática, son retos importantes que la Federación de Rusia aún debe superar si verdaderamente aspira a ser líder en un futuro sistema internacional, donde el poder ya no esté concentrado de manera desproporcional en un solo actor, sino distribuido en distintos focos.

De igual manera, establecer firmemente su papel dentro del sistema internacional como actor europeo independiente, pero en asociación con la Unión Europea, sobre todo en materia económica y de seguridad internacional, es un reto formidable que requiere un adecuado planteamiento del modelo de producción económica rusa, de una integración exitosa a la arquitectura de seguridad europea y, especialmente, de un manejo exitoso y delicado de su política exterior.

A pesar, o tal vez a razón, de los grandes obstáculos que encuentra la Federación de Rusia para su reposicionamiento en el sistema internacional, vale la pena continuar observando el acontecer político, económico y militar de este Estado, pues históricamente el pueblo ruso ha demostrado una extraordinaria capacidad para resurgir — luego de largos periodos de declive—, para consolidarse y para adquirir importancia dentro de los procesos históricos mundiales.

Bibliografía

Anderson, Barabara A. 2002. "Russia Faces Depopulation? Dynamics of Population Decline". *Population and Environment*, May: 437-464.

Bluth, Christoph. 1994. "The Russian View of its Strategic Nuclear Arsenal". *Jane's Intelligence Review*, June: 263.

Buzan, Barry. "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century". *International Affairs* (1991) Vol. 67, No. 3: 431-451.

Herspring, Dale R. 2003. *Putin's Russia*. Boston: Rowman & Littlefield.

Hoffman, David. 2002. *The Oligarchs. Wealth and Power in the New Russia*. New York: Public Affairs.

Interfax. 2004. "Russia Expands Economy 7.3% in 2003". En *Johnson's Russia List*, No. 8046.

Jane's Sentinel Security Assessment. 2001. "Russia and the CIS". *Jane's Geopolitical Library CD-Rom Edition*. 13 de noviembre.

Kempton, Daniel R. y Richard M. Levine. 1995. "Soviet and Russian Relations with Foreign Corporations. The Case of Gold and Diamonds". *Slavic Review*, Spring: 80-110.

Levine, Richard M. y George J. Wallace. 2003. *The Mineral Industries of Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Moldova, Russia, Tajikistan, Turkmenistan, Ukraine and Uzbekistan* [En línea]. United States Geological Survey Website. Consultado el 15 de marzo de 2003. Disponible en: <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2000/9402000.pdf>.

Lynch, Dov. 2004. "Russia's Strategic Partnership with Europe". *The Washington Quarterly*, Spring: 108.

McNicoll, Geoffrey. 1999. "Population Weights in the International Order". *Population and Development Review*, September: 411-442.

Millar, James R. 2003. "Putin and the Economy". En *Putin's Russia*. Boston: Rowman & Littlefield.

Naím, Moisés. 2003. "If Geology is Destiny, then Russia is in Trouble". *The New York Times* [En línea]. Consultado el 4 de diciembre de 2003. Disponible en: <http://www.nytimes.com>.

Pravda.Ru. 2004. Tale-Tellers from Russian Ministry of Economic Development. Is Average Salary in Russia Really More [En línea]. En *Johnson's Russia List*, No. 8095. Consultado el 1 de marzo de 2004. Disponible en: <http://www.cdi.org/russia/johnson/>.

Presidential Decree No. 24 of the Russian Federation of January 10, 2000. "National Security Concept of the Russian Federation". *Rossiiskaya Gazeta* [En línea]. 18 de enero de 2000. Consultado el 30 de abril de 2004. Disponible en: <http://www3.itu.int/MISSIONS/Russia/russiastrat2000.htm>.

Sakwa, Richard. 2002. *Russian Politics and Society* Third Edition. New York: Routledge.

Shleifer, Andrei y Daniel Treisman. 2004. "A Normal Country". *Foreign Affairs*, March-April: 20-38.

Victor, David G. y Nadejda M. Victor. 2003. "Axis of Oil?". *Foreign Affairs*, March-April.

Waltz, Kenneth N. 1993. "The Emerging International Structure". *International Security*, Autumn.

World Bank Organization. 2004a. Data and Statistics, Russia [En línea]. Consultado el 15 de febrero de 2004. Disponible en:

<http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html>.

_____. 2004b. Data and Statistics, United States [En línea]. Consultado el 15 de febrero de 2004. Disponible en:

<http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html>.

Bibliografía adicional

Baev, Pavel. 2002. "The Plight of the Russian Military: Shallow Identity and Self-Defeating Culture". *Armed Forces & Society*, Fall: 129-146.

Baranovsky, Vladimir. 2000. "Russia. A part of Europe or apart from Europe". *International Affairs*, July: 443-459.

Charap, Samuel. 2004. "The Petersburg Experience: Putin's Political Career and Russian Foreign Policy". *Problems of Post-Communism*, January-February: 59.

Conference on Cooperation and Security in Europe. 2004. Treaty on Conventional Armed Forces in Europe- 19 November, 1990 [En línea]. Consultado el 23 de abril de 2003. Disponible en:

<http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/cfe/cfetreate.htm>.

European Council of the European Union. 2004. Common Strategy of The European Union on Russia of 4 June 1999 [En línea]. European Union Website. Consultado el 14 de abril de 2004. Disponible en:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/com_strat/russia_99.pdf.

Goldman, Marshall I. 1999. "Russian Energy. A blessing and a Curse". *Journal of International Affairs*, Fall: 73-85.

Ivanov, Sergei. 2004. "As NATO Grows, So Do Russia's Worries". New York Times Online Edition. Consultado el 7 de abril de 2004. Disponible en:
<http://www.nytimes.com>.

Ivanov, Sergei. 2004. Russia's Armed Forces and Geopolitical Priorities [En línea]. Consultado el 3 de marzo de 2004. Disponible en:
<http://www.polit.ru/research/idea/2004/01/30/taknaz.html>.

Joint Statement of the EU and Russia at the St Petersburg Summit of May 2003. 2004. [En línea]. Consultado el 14 de abril de 2004. Disponible en:
http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/sum05_03/js.htm.

Lavrov, Sergei. "What a Strong Russia Wants". Wall Street Journal, 31 de marzo de 2004. [En línea]. Consultado el 31 de marzo de 2004. Disponible en:
<http://www.wsj.com>.

Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. 2000. Foreign Policy Concept of the Russian Federation. 28 de junio [En línea]. Consultado el 30 de abril de 2004. Disponible en:
<http://www.great-britain.mid.ru/GreatBritain/econc.htm>.

North Atlantic Treaty Organization. 1997. Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation. París, 27 de mayo [En línea]. Consultado el 16 de abril de 2004. Disponible en:
<http://www.nato.int/docu/basicxt/indact-a.htm>.

_____. 2002. Rome Declaration of 28 May 2002: NATO-Russia Relations. A New Quality [En línea]. Consultado el 12 de abril de 2004. Disponible en:
<http://www.nato.int/docu/basicxt/b020528e.htm>.

Russia's Middle-Term Strategy Towards the EU 2000-2010. 2004 [En línea]. European Commission's Delegation Website. Consultado el 14 de abril de 2004. Disponible en: http://www.eur.ru/en/p_245.htm.

Las armas de destrucción masiva de Israel, como un factor de inseguridad mundial

Catherine H. Jones

153

Resumen

El artículo insiste en el peligro que este tipo de armas representa para la humanidad y en la necesidad de que la región del Medio Oriente esté libre de ellas. En particular se analiza el caso de uno de los actores, más apoyados por Occidente, al que bajo el objetivo de securitizar su permanencia en el territorio no se le presiona a que los desmantele o a que deje supervisar los programas nucleares con los que cuenta. Esta actitud genera mayor desconfianza en el sistema internacional y en las potencias occidentales, y brinda a su vez el camino apropiado para el recrudecimiento del conflicto en el Medio Oriente, ya que ninguno de los dos actores ni Israel, ni Palestina están dispuestos a ceder más condiciones para buscar la supuesta paz.

Introducción

El conflicto en el Medio Oriente y las repetidas guerras entre los Estados, sumados a las eventuales influencias de ambos bloques durante la Guerra Fría, que permitieron y en algunos casos armaron a los países periféricos, dio lugar a la primera etapa de la proliferación nuclear en esta región del mundo. Con la disolución de la Unión Soviética, este armamento evidentemente no quedó a la deriva, pues quienes lo poseían siguieron su carrera nuclear incluso mucho más intensificada. Así es como ciertos países del llamado tercer mundo, o más bien en vías de desarrollo, lograron convertirse en relativamente corto tiempo en potencias nucleares de sus respectivas regiones.

154 La posesión de armamento nuclear pone cada vez más en peligro a la comunidad mundial, y mucho más si la proliferación se puede desarrollar entre grupos terroristas y entre países que se encuentran en una región altamente inestable o mucho peor, con dirigentes políticos que son elementos revolucionarios. Es necesario tener en cuenta que una guerra donde se utilicen armas nucleares, aun cuando esté limitada a una región específica, podría causar daños mundiales devastadores.

Para 1964, cinco eran las potencias nucleares declaradas o miembros del 'club nuclear': Estados Unidos, Unión Soviética, Gran Bretaña, Francia y China. Pero cada vez eran más los países que se encontraban en la capacidad de obtener el armamento nuclear; esto como una respuesta a un dilema de seguridad que se generaba a partir de los conflictos periféricos. Esta primera etapa de proliferación de potencias nucleares no miembros del original 'club nuclear' produjo una sensación impredecible de peligro para la seguridad mundial.

Pero aun cuando el peligro de la proliferación de las armas de destrucción masiva (ADM) se advirtió en pleno contexto de Guerra Fría, y se crearon mecanismos para evitar que la paz y la seguridad del sistema internacional dependieran de la buena voluntad de quien tuviera estas armas, los esfuerzos fueron en vano, pues los países en vía de desarrollo siguieron armándose, y aunque estuvieron muchas veces a

punto de utilizar estas armas, las crisis nucleares no pasaron a mayores.

Ahora bien, el conflicto en el Medio Oriente tiene varias dimensiones tanto políticas como culturales, religiosas y económicas, y cada una de las partes lo ve desde una perspectiva diferente; esto es válido tanto para los que están directamente involucrados como para los que ven el conflicto desde la periferia y utilizan diferentes argumentos que les permiten justificar la guerra. En consecuencia, en este tipo de conflictos la posesión de armamento no convencional, como las ADM, se hace aún más peligrosa, pues pone en riesgo no sólo la seguridad de la región, donde se llevan a cabo los enfrentamientos, sino también la seguridad mundial.

Pareciera que aun cuando la Segunda Guerra Mundial finalizó con las bombas atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki y se siguieran advirtiendo los peligros de esta clase de armamento, el mundo entero hubiera aprendido a convivir y, peor todavía, aceptara la existencia de este tipo de armamento. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 llamaron la atención con más vehemencia sobre los terroristas, los países y sus dirigentes, que presuntamente podrían estar detrás de estos hechos y que podrían ser los responsables de haber puesto en riesgo no sólo la seguridad mundial, sino evidentemente la seguridad del país más poderoso del mundo. El ataque precipitó la retaliación hacia lo que el actual gobierno de Estados Unidos denomina el gran Oriente Medio (desde Marruecos hasta Afganistán), lugar donde se aseguraba estaban los terroristas responsables de los ataques. Y no sólo se atacó a Afganistán, buscando a Osama Bin Laden, sino que también, con el argumento de acabar con dictaduras que propagaran la inseguridad tanto regional como mundial, y sobre todo que en sus manos tuvieran ADM, se justificó la necesidad de derrocarlos, pues se considera que el armamento es de naturaleza peligrosa y mucho más cuando se encuentra en manos de actores 'indeseables' para Occidente; mientras que según Estados Unidos este mismo armamento no resulta tan peligroso en manos de Estados amigos.

Era necesaria una acción rápida y segura, pues un 'choque de civilizaciones' podría ocurrir en cualquier momento y más peligroso aún sabiendo el tipo de armamento con el que cuentan estos países. Entonces las políticas y las estrategias nacionales de Estados Unidos se encaminaron directamente hacia la seguridad, como la Estrategia Nacional para Combatir las Armas de Destrucción Masiva, donde queda clara la posición sobre este tipo de armas y la necesidad de impedir que Estados hostiles y actores terroristas tengan en su poder armas nucleares, biológicas y químicas, que son factores de inseguridad nacional para Estados Unidos, los aliados y sus amigos. Es entonces básico actuar cuando se ve que el peligro viene: "... en el mundo nuevo, al que hemos llegado, el único camino para la paz y la seguridad es el camino de la acción..." (Bush, 2002: s. p.). Pero aun cuando Israel se encuentra en una situación de suma inestabilidad, no sólo por sus problemas internos, sino también por los frecuentes problemas con los países de la región (ya que éstos apoyan a los palestinos, sabiendo que Israel posee un gran arsenal), las potencias occidentales no hablan claro al respecto.

Ésta es entonces una situación muy contradictoria. Estados Unidos, con su gran preocupación sobre este tema, hizo hasta lo imposible para derrocar a Saddam Hussein en Iraq con el argumento de las ADM; pero no dice ni hace mayor cosa respecto al arsenal que posee Israel. ¿No es éste un factor de inseguridad mundial? Entonces, si de hecho se sabe que Israel es un país con un grave conflicto interno con cierta tendencia a su internacionalización y con el agravante de poseer ADM, ¿por qué no se le presiona para que firme el Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares o para que permita que la Agencia Internacional de Energía Atómica realice las inspecciones necesarias? ¿Por qué no se le trata de la misma forma que a otros países con el mismo tipo de armamento, sobre todo cuando una guerra no convencional se está arraigando cada vez con más fuerza?

1. El punto de vista israelí

Varios fueron los argumentos de Israel que justificaban, según ellos, la creación de su Estado luego de dos diásporas que los llevaron a deambular por el mundo y que los obligaron a buscar varios hogares lejos de su anhelado territorio, parcialmente en la misma ubicación de los antes llamados filisteos.

De esta manera, su estrategia de seguridad nacional está basada en la premisa de que no se puede perder ningún tipo de guerra, por cuanto esto significaría la desaparición de su Estado. En consecuencia, su primer objetivo es evitarla a toda costa, para lo cual utilizan la diplomacia, la superioridad en armas convencionales y la posesión de armamento no convencional.

Israel ha visto que sus armas, tanto convencionales como no convencionales, resultan ser un factor que, desde su punto de vista, genera seguridad en la zona, por lo menos a corto plazo, pues el dilema de seguridad que se desprende de la presencia de esta superioridad da lugar a pensar que quien ataque a Israel podría recibir un 'castigo' peor, lo que genera de cierta forma un clima de estabilidad en la región.

157

1.1 Israel: de la inexistencia a la supervivencia

Antes de la creación del Estado de Israel, en 1947, ya eran muchos los judíos alemanes que con la llegada de Hitler al poder habían iniciado su viaje hacia lo que antes era Palestina y fueron recibidos por los árabes, que para nada estaban de acuerdo con la llegada de aquellos quienes en múltiples ocupaciones siempre habían intentado ocupar su territorio. El temor por los posibles enfrentamientos entre dos pueblos que se disputaban, con algunos argumentos fundamentados, el derecho a permanecer en un mismo territorio había comenzado desde la Declaración Balfur, en 1917, en la cual se preveía la creación de un Estado judío en el territorio de la antes Palestina.

Fue luego del holocausto judío de la Segunda Guerra Mundial cuando se produjeron sentimientos de simpatía hacia los judíos, por parte de los aliados, quienes sabían que había llegado la hora de suministrarles un hogar nacional. Esta idea fue aprovechada por los judíos que se encontraban dispersos, pero a pesar de las sugerencias sobre distintos territorios eventualmente disponibles para formar su Estado-nación no consideraron ningún otro territorio distinto a la Tierra Santa.

Para aquel entonces ese territorio era un protectorado británico, habitado por los palestinos, sin embargo, los judíos que iban llegando en oleadas al territorio empezaron a formar una guerra de guerrillas que fustigó al ejército británico, que todavía se encontraba en el territorio tratando de manejar la situación y mantener cierta paz entre ambas partes, los palestinos nativos y los judíos que continuaban llegando.

Desde 1947, los judíos que llegaron a Israel, llamados hoy israelitas, han logrado acorrallar a los nativos pobladores en varios campamentos donde las condiciones son cada vez peores y dan lugar a los constantes enfrentamientos entre ambas partes, lo cual también ha generado alianzas entre los países del Medio Oriente para tratar de defender los derechos de los nativos palestinos y derrotar a Israel incluso incitando a su desaparición.

Han existido varias guerras con sus vecinos en especial en 1948, 1956, 1967 y 1973; pero fue en la guerra de 1967, iniciada por Israel, en la cual lograron expandir sus fronteras hasta los altos del Golán, la rivera oeste del río Jordán y la península del Sinaí, la cual devolvieron posteriormente a Egipto. En esta guerra también lograron la conquista de Jerusalén. Luego, en 1973, en la guerra del Yom Kippur, Israel volvió a ser el vencedor, de aquí en adelante la continua situación de represión, agresión y represalia, todo en baja escala militar, ha generado el interés tanto de los 22 países árabes como de las potencias occidentales y las instituciones internacionales para respaldar los intentos de lograr una paz entre Israel y Palestina.

Era evidente para los países del Medio Oriente que después de varios intentos, Israel era un enemigo difícil de debilitar

y mucho más de derrotar, pero al mismo tiempo Israel comprendió que nadie podía garantizar la preservación de su identidad y la de su territorio y que aquellas guerras ganadas contra sus vecinos no hubieran sido posibles sin la ayuda generada por los intereses de Estados Unidos por preservar el Estado de Israel.

Desde el comienzo de la existencia de Israel, en 1947, sus dirigentes estaban convencidos de que podían contar con algún apoyo político por parte de las potencias occidentales, apoyo que no era sin embargo incondicional, y en algunos casos ellos tenían que proveerse de su propia defensa, a fin de evitar que desapareciera su territorio. Ésta y una serie de reflexiones dieron lugar a que Israel se diera cuenta de que cada Estado tiene la responsabilidad de asegurar su bienestar y su existencia y sólo debe depender de sí mismo para sobrevivir. Para ello resulta muy prudente que cualquier Estado-nación que pretenda mantener su existencia no deje este propósito en manos de otros actores, sean otros Estados o instituciones internacionales. De esta forma es como se van moldeando las estrategias de Israel, por ejemplo: “La muerte de una persona debe ser valorada en función de la Seguridad Nacional, siempre ha sido así” (Thomas, 2003:8).

Ahora bien, uno de los objetivos fundamentales de todo Estado es sobrevivir, perpetuar su existencia, al cual la mayoría de los líderes políticos se sujeta como punto fundamental del interés nacional. Entonces no se debe permitir que las acciones de otros Estados pongan en peligro su existencia. Intuitivamente, los Estados con más poder son aquellos que tienen más posibilidad de preservarse ante quienes tienen menos poder (Bayles y Smith, 2002). El poder de Israel en la región, en gran medida, está determinado por la superioridad militar que demuestra tener frente a los demás países de la región, y la estrategia de ambigüedad sobre la cantidad y especificidad de las armas no convencionales, como nucleares, biológicas y químicas, así como sobre su capacidad para utilizarlas.

1.2 La importancia de Israel para Occidente

La creación del Estado de Israel no sólo era el resultado de la declaración Balfur, en 1917, una promesa a un pueblo que deambulaba sin un territorio, sino también resultó ser la consolidación de un aliado de Occidente dentro de una cultura totalmente distinta. Como resultado de haber vivido mucho tiempo en Occidente, el pueblo de Israel se había permeado de unas costumbres y unas formas de vida que se asemejaban mucho más al mundo occidental que a las de los demás países de la región, lo cual lo hacía muy compatible para los intereses occidentales en la región, asunto que fue particularmente importante en pleno contexto de Guerra Fría.

La herencia obtenida tras los largos años de errancia por el mundo también resultaba una contradicción para la identidad nacional de los judíos, pues luego de la obtención de su territorio se pretendía lograr una “purificación del alma” y lograr que su forma de vida estuviera basada en los valores autóctonos del judaísmo (Ben-Ami, 2001); pero había quienes se daban cuenta de que era casi imposible que la herencia de un mundo, que había sido su hogar durante tanto tiempo, pasara en vano. Tanto la adquisición de la fuerza militar como la democracia resultaron ser parte de la herencia de los modales ‘gentiles’ de Occidente y luego serían uno de los argumentos principales para lograr el apoyo de una de las naciones más poderosas del mundo y la justificación por la cual Israel es considerada un aliado de Occidente en esta región.

La democracia como un emblema de Occidente resultaba ser un sistema dogmático para quienes querían volver a las raíces puras del judaísmo (Ben-Ami, 2001), no obstante, esta concepción no duró mucho tiempo, pues ellos sabían que ser un país con visos occidentales, sobre todo democrático, resultaba ser uno de los argumentos más importantes para perpetuar el apoyo de Estados Unidos y lograr su permanencia en la región.

Este hecho no sólo representaría un largo brazo de la cultura occidental en el Medio Oriente, sino que también, por ser supuestamente una democracia, lograría estabilizar

la región y ser el ejemplo de lo que los demás países de la zona deberían llegar a ser, según Occidente. Sumado a esto, el factor de la religión resulta ser uno de los mayores exponentes de apoyo al pueblo judío, como la representación de quienes lograran proteger muchos de los símbolos cristianos en Tierra Santa. De cierta forma es como si proteger la existencia del Estado de Israel garantizara una parte esencial de la cultura occidental: su religión.

1.3 De las armas convencionales a las ADM

Como se ha indicado, luego de varios intentos por parte de los países del Medio Oriente para derrotar a Israel, éste se convenció de que debía contar con su propia capacidad de defensa y no depender de otros Estados o instituciones internacionales, para garantizar su integridad, además, su territorio se encontraba en medio de enemigos que estaban esperando el momento preciso para acabar con su existencia, lo que llevó a incrementar su potencial en armas convencionales para estar listos a defender su territorio en el momento en que fuera necesario. Pero la coyuntura internacional del momento iba dirigiendo la capacidad de defensa de cada Estado hacia la vía de las armas no convencionales, lo que significaba que en el momento en que una de sus amenazas fuera más poderosa que éste, su territorio y su población estaban en verdadero peligro.

Antes que las AMD empezaran a desempeñar un papel protagónico dentro la conformación de la balanza de poder, la superioridad en el armamento convencional era uno de los elementos esenciales que lograba determinar quién tenía en sus manos el poder. Por ejemplo, desde la visión occidental los países muy cercanos a Israel, aun los que siempre han mantenido buenas relaciones con Estados Unidos, no deberían tener un armamento ni equivalente ni mucho menos superior al de Israel.

Pero con el tiempo las bombas de Hiroshima y Nagasaki, que no sólo acabaron con la Segunda Guerra Mundial, sino que iniciaron la era nuclear, también incitaron a los judíos a pensar en la bomba atómica como una herramienta eficaz no sólo para garantizar su existencia en la región, sino

también para expandir su hegemonía en este territorio. Pero de la misma forma que para ellos resultaba una idea estratégica para su defensa, era posible que a uno de sus adversarios se le ocurriera lo mismo para lograr derrotarlos y exterminarlos. No era posible permitir que ninguno de sus adversarios actuales y potenciales se apoderara primero que ellos de este tipo de armas.

Entonces las preguntas empezaron a rondar en la cabeza de quienes tenían en sus manos orientar las doctrinas y las estrategias para la defensa de Israel, por ejemplo: ¿podría Israel poscer alguna vez un arma tan poderosa? De ser así Israel sería invencible, pero ¿qué pasaría si sus vecinos árabes la conseguían primero? (Thomas, 2003:28). Éstas eran preguntas que con frecuencia salían a relucir, sobre todo luego de las guerras del Suez, de los Seis Días y del Yom Kippur, cuando reflexionaron sobre la evidente superioridad en armas convencionales como aseguraba Ariel Sharon, quien era el líder de los halcones israelíes para el momento: “tener el mejor ejército convencional de la región, no hubiera sido suficiente si por el contrario alguno de sus adversarios hubiese tenido la bomba atómica” (Thomas, 2003: 25). El destino del territorio israelí hubiera sido totalmente diferente, incluso sería posible su definitiva desaparición.

Las opiniones en el interior del país sobre si se debía optar por la obtención y la investigación de armamento no convencional, en este caso armas nucleares, o si la superioridad en armamento convencional era suficiente para la defensa de Israel estaban divididas, pues había quienes pensaban que las armas nucleares no eran necesarias para la defensa del país (Thomas, 2003). Este concepto aún hoy en día lo comparte el ex canciller y ex ministro de Defensa y ahora profesor de Oxford, Shlomo Ben-Ami, quien respalda la estrategia de ambigüedad de Israel, bajo la premisa de que este país no posee armamento nuclear y mucho menos ADM y que, por el contrario, Israel simplemente posee una superioridad de armas convencionales, que es lo que le permite disuadir a sus adversarios, de atacarlos. Tan convencido está de dicha posición que ni siquiera considera la posibilidad de un dilema de seguridad, al ver que sus

vecinos sí poseen ADM. Este punto de vista puede corresponder a una 'verdad oficial', pero no con algunas importantes pruebas históricas, con las declaraciones de varios primeros ministros de Israel, en el sentido de que "Israel no será el primer país del Medio Oriente en utilizar armas nucleares".

Las distintas opiniones sobre la carrera nuclear que el país estaba a punto de emprender estaban divididas entre quienes pensaban que optar por este camino simplemente sería una excusa para que el mundo entero se uniera en su contra y quienes pensaban que era la oportunidad para perpetuar su Estado en la región.

La opción de defensa del territorio por la vía de las armas no convencionales empezó, pero al mismo tiempo era necesario continuar la relación con sus protectores occidentales y evitar la impopularidad característica de los países situados en zonas conflictivas que poseen este tipo de armas no convencionales y que, en consecuencia, se convierten en un factor de inseguridad tanto para la zona en la que se encuentran situados como también para el mundo entero. Era entonces necesario justificar su arsenal como un factor que no daba lugar a la inseguridad, sino todo lo contrario, un factor que podría llegar a ser herramienta esencial para establecer la seguridad y, sobre todo, de estabilidad en la región.

Los argumentos eran cada vez más elaborados y se referían a ser el representante de ese paradigma de la democracia occidental en el Medio Oriente, el guardián de una serie de características culturales occidentales en esta región y, sobre todo, seguir siendo el aliado incondicional de Occidente. Tales argumentos, sin lugar a duda, llegaron a ser suficiente justificación para evitar que su armamento no convencional fuera visto por Occidente como una amenaza para la seguridad de la región, y el mundo, evitando de esta forma sanciones, inspecciones o guerras para pretender su desarme, o bien la supervisión o la investigación de este tipo de armas, como se ha visto con los demás países de la región que tenían en su poder este tipo de armamento o la posibilidad de desarrollarlo.

1.3.1 Tácticas, estrategias y amenazas

Israel sabía que debía estar preparado para un eventual ataque y poseer una defensa efectiva, pues su existencia en la región no es bienvenida por muchos de sus vecinos, tanto cercanos como lejanos, que lo consideran un intruso en la periferia de los países árabe-islámico. Quizá es el único país en el mundo que no puede perder nunca una guerra, pues sabe que un debilitamiento sería sencillamente el principio de su desaparición en ese territorio y muy posiblemente el inicio de una nueva diáspora (Israel National Security Strategy, 2000).

Para evitar que acontecimientos funestos en la historia de los judíos volvieran a repetirse, se diseñaron una serie de estrategias y doctrinas clave, todas en función de evitar la desaparición del territorio de Israel de esta región.

La primera gran estrategia es no llevar ninguna crisis con sus vecinos a un enfrentamiento bélico, sino disuadirla por medio de la diplomacia o por la intimidación que causa la superioridad de su armamento convencional, al igual que su capacidad nuclear; cualquier opción es válida para evitar que el territorio no se vea involucrado en un enfrentamiento bélico. Ahora bien, si eventualmente el conflicto armado no se pudo disuadir por otros medios y éste es inevitable, la guerra sólo tendría como objeto la defensa, nunca una ambición territorial. Sería una guerra corta y decisiva y si llegara a ser dentro del territorio Israelí, se haría todo lo posible por sacarla de allí, tratando de evitar al máximo cualquier tipo de debilitamiento tanto sobre su territorio como sobre la región (Israel National Security Strategy, 2000).

Hoy en día las amenazas han cambiado. Para la década de los noventa Israel se preocupaba por el incremento de la capacidad de los misiles balísticos de sus vecinos y el peligro que esto implicaba para su permanencia en la región, en caso de un eventual ataque. Pero de algún modo, aquellos quienes tenían la capacidad para derrotarlos e iniciar un conflicto regional han ido desapareciendo. El régimen de Saddam Hussein, en Iraq, era quizá uno de los mayores peligros o adversarios con los que contaba Israel, pues era

evidente que tal como ocurrió durante la Guerra del Golfo, en 1991, Israel podría volver a ser el blanco de Iraq y ser atacado con misiles tipo Scud, como ya había ocurrido; pero esta vez muy posiblemente armados con material no convencional, es decir, podrían ser el blanco de las ADM de Iraq.

Pero con la derrota de Hussein en la guerra de 2003, llevada a cabo por la coalición estadounidense, esa amenaza sencillamente desapareció. ●tra amenaza que aún hoy día sigue vigente es Irán, que se convirtió en uno de los principales enemigos de Israel desde la revolución chiíta. Por su parte, Libia parece haber disminuido su arsenal desde que el coronel Gaddafi confirmó, a finales de 2003, su compromiso para cerrar los proyectos y dismantelar todas las ADM.

Parece ser que con el paso de los años las amenazas han ido disminuyendo, lo cual también se refleja en el cambio de las doctrinas y las estrategias para defender el territorio. Se han redefinido las prioridades y desde que se ha planteado la disminución de las amenazas, también se dispuso la reducción de la fuerza de tierra en más de 25%, lo cual afectaría las unidades de reserva y las de armamento; pero el área de investigación y desarrollo no se ha visto afectada al igual que la Fuerza Aérea y la Naval, que son fuerzas estratégicas para Israel, aunque es posible que las plataformas de operaciones disminuyan.

Aun cuando las amenazas por parte de sus vecinos han ido disminuyendo, han ido apareciendo otros peligros con el paso de los años, y el conflicto con Palestina se ha agudizado con la actividad de los grupos terroristas. Esta actividad resulta ser incluso una amenaza mucho más fuerte y difícil de detectar y combatir; lo cual ha llevado a que la estrategia militar de Israel se redefina.

Por otro lado mantener las fronteras delimitadas y sobre todo militarizadas resulta de vital importancia para tratar de evitar conflictos con sus vecinos e impedir la propagación de estas nuevas amenazas no convencionales, razón por la cual la 'pared' entre Israel y Palestina adquiere mayor importancia para los israelíes, ya que dificulta la comisión de agresiones contra Israel. Según se ha demostrado, desde

que se están intensificando estos trabajos, los atentados terroristas han disminuido en estas zonas; los israelíes consideran de vital importancia continuar con estas políticas, ya que se evita poner en riesgo la seguridad de sus habitantes y, sobre todo, la existencia de su territorio.¹

A partir de este orden de ideas, es necesario establecer que de la mano de un potencial tanto convencional como no convencional también se debe tener muy claro en qué momento se deben o pueden utilizar y con qué propósito estratégico. Para mantener este objetivo se han previsto siete funciones básicas de este armamento, las cuales tienen un orden específico de acuerdo con la coyuntura del momento, de las cuales las dos últimas son las más radicales (Preserving the Third Temple Commonwealth, Israel's Nuclear Strategy, 1996):

- Disuadir los ataques convencionales a gran escala.
- Disuadir los ataques no convencionales.
- Anticiparse a los ataques nucleares de los enemigos.
- Apoyar acciones preventivas adelantadas (*preemptive*) de carácter convencional contra objetivos nucleares de Estados enemigos.
- Apoyar acciones preventivas adelantadas (*preemptive*) de carácter convencional contra objetivos no nucleares de Estados enemigos.
- Ir a la guerra nuclear.
- Tomar como alternativa la Opción Sansón.

De todas estas funciones, quizá las que más llaman la atención son la guerra nuclear y la Opción Sansón. La guerra nuclear puede ser considerada como una de las funciones más claras para el armamento no convencional de Israel, pues aun cuando se considere que las amenazas con el tiempo cada vez son menores, los mínimos avances en el proceso de paz implican un tema álgido que da como consecuencia el radicalismo por parte de los grupos terroristas contra Israel y, aunque no se crea, degrada cada vez más la seguridad de este país (Preserving the Third Temple Commonwealth, Israel's Nuclear Strategy, 1996).

...
(1) Conferencia dictada por Shimon Ben-Ami en la Universidad del Rosari, 11 de mayo de 2004.

Por esto Israel no puede dejar de considerar esta opción como última salida para defender su territorio, ya que es muy posible que con el recrudecimiento de las amenazas terroristas las otras opciones, como la disuasión o la anticipación a los conflictos, no sean suficientes para evitar un conflicto armado o una eventual derrota, lo cual sería de cierta forma el principio del fin tanto para la historia de Israel en la región como para la seguridad mundial.

Tal vez la función más interesante y de último recurso es la Opción Sansón, al igual que la historia de Sansón, quien destruyó el templo y murieron todos, incluido él. El uso del armamento nuclear sería, en este caso, la catástrofe definitiva para Israel, pues significaría la evidente desaparición de su territorio, seguido de la devastación sobre territorios y ciudades de sus adversarios.²

Es posible que esta opción sea una de las más radicales sobre la garantía de permanencia de su pueblo en la región, además, es tal vez una de las funciones establecidas para el armamento no convencional que al mismo tiempo desempeña un doble papel: evitar un ataque tanto de armas convencionales como de no convencionales que pongan en peligro la existencia de Israel en la región. Es éste un pilar fundamental de la estrategia de seguridad nacional de este país. Claro está que su efectividad depende de qué tan disuasiva pueda llegar a ser para todos los que representan amenazas para Israel y, sobre todo, qué tanto deseen los demás Estados árabe-islámicos que Palestina siga existiendo.

Es claro entonces que muchos son los factores que sustentan la base de la estrategia de seguridad nacional de Israel. Si bien es cierto que la disuasión de primera línea depende de la superioridad en armas convencionales, Israel no sólo considera necesario seguir manteniendo una eventual superioridad técnica, sino también en armas no convencionales y continuar siendo la potencia militar dominante en la región, con la capacidad para utilizar ADM, entre éstas cabezas nucleares, contra cualquier Estado de la región, desde Marruecos hasta Afganistán (Armed Forces Israel, 2004).

(2) Apoyo a esta hipótesis es el submarino nuclear, del cual se sabe su existencia, pero no se puede precisar donde se encuentra estratégicamente ubicado.

1.3.2 Armamento convencional

Una de las grandes habilidades de los israelitas es la capacidad para obtener información y saber cuándo se debe utilizar, y esto es lo que a través del tiempo ha venido fortaleciendo tanto su papel en la región como su capacidad para garantizar su defensa y su permanencia. Esta habilidad con el paso del tiempo ha sido fundamental tanto para la conformación de la superioridad de las armas convencionales de este país como para montar un operativo con el objetivo de robarse un Mig-21 de Iraq, una de las aeronaves de combate más secretas del mundo (Thomas, 2003: 55). Misiones como éstas se repitieron seguidamente, pues ellos sabían que su capacidad de defensa también dependía en gran medida de la capacidad para mantenerse al tanto del sistema de armamento avanzado de sus enemigos y poder por todos los medios posibles obtener tecnología militar.

168

Tener una de las agencias secretas de inteligencia más efectivas del mundo los ha llevado no sólo a obtener la superioridad de armas convencionales —ello aunado a la estrategia de la ambigüedad, que nunca deja traslucir qué tanto se tiene ni mucho menos qué es lo que se tiene—, sino que ha logrado hasta el momento la disuasión necesaria para evitar ataques que pongan en riesgo su seguridad. A lo anterior debe atarse la capacidad de respuesta de la Fuerza Aérea y la Naval y de un efectivo sistema de transporte y movilización; además de esto, la habilidad que tienen para destruir los blancos móviles, poder defenderse en cualquier tipo de clima o con baja visibilidad, y mantener un sistema avanzado de entrenamiento, escudos antimisiles y, sobre todo, inteligencia (Armed Forces Israel, 2004). Israel siempre se ha hecho hincapié en tener la posibilidad de estar listo para un ataque inesperado, ya sea de parte de otro Estado o de agentes terroristas, es decir, busca tener siempre un ejército entrenado según las nuevas estrategias políticas y con la capacidad de responder en cualquier momento y a cualquier tipo de amenaza.

La efectividad de estos factores debe funcionar en red y de manera coordinada como una gran multiarma, una valiosa herramienta de protección y disuasión, asociada con

un brazo muy largo de contención hacia los demás países, estrategia que por el momento ha resultado ser una efectiva arma de guerra.

1.3.3 *Armas de destrucción masiva*

Aun cuando hoy en día se tiene clara la capacidad de Israel para desarrollar cualquier tipo de ADM, éste es el potencial nuclear más importante que se ha desarrollado a partir de una serie de investigaciones, lo cual ha llevado a ser parte fundamental dentro de la estrategia de seguridad nacional. Cada vez más este tipo de armamento no convencional desempeña un papel más preponderante y decisivo para lograr la perpetuidad del territorio de Israel. Cada vez es más el acento puesto que se le da a la producción de este tipo de armamento, el cual ejerce un papel protagónico dentro de la Opción Sansón, como se explicaba con anterioridad: en el momento en que Israel viera que su existencia territorial estuviera en verdadero peligro, entonces también lo estaría la existencia de los países de la región que puedan llegar a atacarlos.

Llegan a ser tan importantes y estratégicas este tipo de armas que desmantelar su producción o incluso dar a conocer abiertamente qué es lo que se tiene sería incrementar su vulnerabilidad, es como mostrar el talón de Aquiles a sus adversarios. Para evitar que la comunidad internacional los obligue a firmar los tratados existentes en este tema, como el TNP, o permitirle la entrada a la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA), Israel ha sabido influenciar a la comunidad internacional para que estas presiones no logren su cometido. Por ejemplo, en 1961, el presidente Kennedy le sugirió a Ben Gurion que la planta de Dimona fuera inspeccionada periódicamente por inspectores de la AIEA, lo cual produjo la sensación en los judíos de que un “católico en la Casa Blanca era mal negocio” (Thomas, 2003: 40), y esto provocó enseguida una gran presión política, para tratar de evitar la injerencia sobre Israel: “trate que el muchacho se sitúe: que entienda la realidad de la vida”, eran las palabras de Ben Gurion respecto de Kennedy. La idea era que si el presidente de

Estados Unidos continuaba con sus presiones hacia Israel, entonces no podría contar con el apoyo económico de los judíos en las siguientes elecciones (Thomas, 2003: 55). Además, se le dejó muy en claro que las aspiraciones de Israel en este tipo de armas simplemente ayudarían a establecer el equilibrio de poder en el Medio Oriente. Presiones por parte de Israel se volvieron constantes para evitar deshacerse de este tipo de armas no convencionales y mucho menos permitir que alguien los obligue a ello.

Para Occidente, uno de los argumentos principales para seguir apoyándolo es saber que Israel cumple con los parámetros establecidos del paradigma de la democracia occidental, pero sobre todo que es el representante de esta cultura en una de las regiones más conflictivas del mundo y de difícil acceso para occidente. La superioridad de sus armas convencionales como de las no convencionales pareciera solucionar en gran medida el dilema de seguridad del cual es objeto Israel por el simple hecho de estar rodeado de potenciales amenazas, como lo son sus Estados vecinos y especialmente los grupos terroristas, quienes siguen firmemente apoyando la causa palestina y que con el paso del tiempo, y sin existir una posible solución a corto plazo de este conflicto, ven al Estado de Israel como su único blanco y objetivo, y que debe desaparecer de esta zona.

2. El Medio Oriente desde la creación de Israel

El Medio Oriente puede llegar a ser una zona difícil tanto de delimitar como de lograr comprender; es una región que se extiende *grosso modo* desde Marruecos hasta Afganistán, y aun cuando sus países y pueblos tienen en común una serie de principios religiosos (el islam), éstos tienen varias vertientes que influyen directamente en su política y su sociedad, que dejan ver al mundo que aunque se les denomine de la misma forma, no todos se comportan igual. Esto resulta de particular relevancia, ya que permite establecer cómo es que las relaciones de algunos de estos países con Israel, que un día parecían irreconciliables, hoy en día han logrado establecer alianzas que, por lo menos a

corto plazo, parecen tener buenos resultados; mientras tanto, entre estos países que comparten una serie de características, cada vez son más relevantes las diferencias que dan lugar a mayores rivalidades, lo que de alguna forma evita establecer una unión efectiva para poder operar como bloque y lograr resultados contundentes.

Para los países del Medio Oriente la creación artificial de Israel fue el inicio de la permanencia de Occidente en la región luego del período de descolonización, y la forma más certera de hacerlo era por medio de la creación intencional de un agente) el aumento de sus capacidades para lograr su permanencia y, sobre todo, su influencia en la zona; un Estado artificial que históricamente poco tenía que ver con los verdaderos nativos de ese territorio. Israel era visto como un intruso, con una cultura occidental, que pretendía, luego de lograr establecerse, equilibrar una balanza de poder, actuando como un agente fortalecido por la potencia más relevante del momento, Estados Unidos.

Para el momento de la creación de Israel era casi 171impensable lo que le podría llegar a suceder, pues era un pequeño Estado que se encontraba sólo, en una región donde nadie quería su presencia, pues sus vecinos sólo pensaban y actuaban con un propósito común: Israel debía desaparecer de su región; era entonces un pequeño país rodeado de enemigos que en cualquier momento podrían llegar a incitar su desaparición tan fugazmente como se formó.

La creación de este país era para los árabes el inicio de una amenaza directa desde Occidente, que hace inestable la seguridad en la región, además que su armamento convencional no sólo cumple el objetivo de la defensa de su territorio, sino que también es utilizado para intimidar a los vecinos, a fin de que no puedan defender eventualmente sus fronteras.

Sumadas a las constantes negativas de Israel por establecer con exactitud el arsenal que posee, la prosecución del programa nuclear y la política de ambigüedad sin que medie ninguna sanción del Consejo de Seguridad de la ONU, ni presión o embargo alguno por parte de una potencia occidental es lo que hace que los demás países de la región

lo vean como un peligro asociado con los intereses de Occidente. Esta actitud de subordinación y de cierta hegemonía brindada artificialmente por las potencias occidentales a Israel es lo que de cierta forma molesta a los países del Medio Oriente, y los lleva a pensar que las agresiones de Israel hacia sus respectivos territorios o su población sean un problema que tiene sin cuidado a quienes lo sostienen.

A lo anterior se añade el silencio o ineficacia de las instituciones internacionales respecto al tema, lo cual es un factor más que evita que los diálogos de paz en la región lleguen a prosperar, y ello pone cada vez más en peligro la seguridad tanto regional como mundial, pues el hostigamiento lleva a mayores represalias, y en el futuro no sólo puede desestabilizar a la región, sino muy posiblemente desafiar a la cultura occidental, por no haber obrado a tiempo.

Por otro lado, los países del Medio Oriente saben que Israel es un vecino que sabe lo que quiere y está dispuesto a hacer cualquier cosa para lograrlo. De cierta forma obra despiadadamente sin importar los odios que genere a su paso, lo cual expone aún más su seguridad en el largo plazo, pues a quienes ataca con el ánimo de derrotar y no lo consigue, simplemente les proporciona más fuerza para continuar con sus intentos de debilitarlo, como lo expuso el líder espiritual del Hamas, el jeque Ahmed Yassin: "Los israelitas están cometiendo un tremendo error al amenazar a nuestros líderes, y nos dan más fuerza para seguirlo combatiendo". De hecho la muerte del jeque y su sucesor no significa el amedrentamiento del Hamas, sino por el contrario de numerosos voluntarios para su causa y no confiar en los ánimos que supuestamente tiene Israel para llegar a un acuerdo de paz, lo que deja a la deriva el proceso de paz del Medio Oriente.

Israel sigue considerando de particular relevancia la posesión de su armamento no convencional de la mano de su estrategia de ambigüedad, aun cuando las presiones de los demás países de la región insistan en que Israel siga el mismo camino que las potencias le exigen a los demás países de la región, como desmantelar su armamento no convencional o cambiar de regímenes políticos, porque

supuestamente ponen en riesgo la seguridad regional y sobre todo la mundial.

Hoy en día, buena parte de los países del Medio Oriente han cambiado su posición sobre la existencia de Israel en la región, ya sea por resignación o por aproximarse a Occidente. Pero el lo que todos logran estar de acuerdo es que el arsenal no convencional de Israel sí es un factor que no sólo pone en peligro la seguridad de la zona, sino que de la misma forma pone en riesgo la seguridad mundial.

3. A modo de conclusión

Si incluso luego de la Segunda Guerra Mundial ya se advertían los peligros de una proliferación nuclear, el cual era necesario evitar sobre todo en regiones tan conflictivas como el Medio Oriente, hoy, cinco décadas después, con el mismo temor se sigue insistiendo en el peligro que este tipo de armas representa para la humanidad y la necesidad que esta región se libere de ellas. Es particular el caso de uno de los agentes, más apoyados por Occidente, que bajo el objetivo de *securitizar* su permanencia en el territorio no se le presiona a que desmantele o deje vigilar los programas nucleares con los que cuenta; actitud que genera mayor desconfianza del sistema internacional y las potencias occidentales, y brinda a su vez el camino apropiado para el encrudecimiento del conflicto en esta región del mundo, ya que ninguno de los dos Estados (Israel y Palestina) están dispuestos a ceder más condiciones para buscar la supuesta paz. Podría decirse que a este conflicto sólo le hace falta la voluntad de sus partes para buscar una solución, y pareciera como si eso fuera precisamente adonde no se quiere llegar.

Por otro lado, no se puede pretender que el arsenal nuclear de Israel sea visto de la misma forma como se ve el arsenal no convencional de las potencias occidentales, pues aun cuando Israel sea un agente de Occidente en esta región que supuestamente sepa comportarse, se encuentra en circunstancias totalmente diferentes, que en algún momento lo obliguen a utilizar su armamento y en consecuencia, no sólo pone en riesgo la seguridad de la

región en la que se encuentra, sino que también pone en riesgo la seguridad mundial.

Bibliografía

Artículos de prensa

Arab News. 2004. "Editorial: Israel's WMD Arsenal". 24 de diciembre.

Buruma, Ian. 2003. "How to Talk about Israel". The New York Times. 31 de septiembre.

Gulf News. 2004. "As'ad Abdul Rahman: Israel's Weapons of Mass Destruction. A Threat to Peace". 20 de marzo.

Hirschberg, Peter. 2004. "Israel's Nuclear Weapons-Uncomfortable Spotlight". Khaleej Times. 1 de enero.

Khaleej Times. 2004. "Arabs urge Israel to get rid of WMD". 9 de enero.

_____. 2004. "Bush seeks \$40m More to Push Democracy on the Mideast". 22 de enero.

_____. 2004. "Focus on Islam's Role in Bridging Cultural Divide". 18 de enero.

_____. 2004. " Hamas remained Defiant, vows to attack ... as Israel Plans Major Golan expansion". 1 de enero.

_____. 2004. " Hamas Warns of 'sea of Blood' ". 18 de enero.

_____. 2004. " Israel can be Defeated, say Arab Iran media ". 31 de enero.

_____. 2004. " Israel Starts New Extended Fence ". 21 de enero.

_____. 2004. "Israel to Expand Settlements on Occupied Golan Heights (Tel Aviv approves \$56 million budget)". 1 de enero.

_____. 2004. "Israel Violates Blue Line-Troops enter Lebanon". 21 de enero.

_____. 2004. "Kids should be Taught more than Religion, says Powell". 23 de enero.

_____. 2004. "Spread of Democracy will end Terror: Cheney". 25 de enero.

_____. 2004. "Threats make us Strong: Hamas". 22 de enero.

_____. 2004. "US support for Israel Causing US-Arab divide". 13 de enero.

Menon, Debbie. 2004. "American Irony". Khaleej Times. 2 de enero.

Radio Nederland. 2002. "Las armas de destrucción masiva". 11 de octubre.

Tahsin, Hassan. 2003. "Why no Objection to Israel's WMD?". Arab News. 20 de junio.

Libros

Ben-Ami, Sholomo. 2001. Israel entre la guerra y la paz. España: Punto de Lectura.

Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde. 2003. Regions and Powers, The Structure of International Security. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 1988. Security. A new Framework for Analysis. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Baylis y Smith. 2002. The Globalization of World Politics. Ottawa: Oxford University Press.

Hampson, Fen Osler. 2001a. *The many Meanings of Human Security*. Ottawa: Oxford University Press.

_____. 2001b. *Madness in the Multitude: Human Security and World Disorder*. Ottawa: Oxford University Press.

Huntington, Samuel. 2002. *The Clash of Civilizations*. London: Free Press.

Kissinger, Henry. 2002. *Does America Need a Foreign Policy*. New York: First Touchstone.

Spector, Leonard S. 1985. *The New Nuclear Nations*. Londres: A Vintage Special.

Thomas, Gordon. 2003. *Mossad. La historia secreta*. Buenos Aires: Vergara.

Documentos institucionales

Bush, George. 2002. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington.

National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction. 2002.

Israel National Security Strategy, 2000.

Armed Forces Israel. 2004. *Jane's Sentinel Security Assessment- Eastern Mediterranean*. April 13.

Artículos de prensa en web

America created a super power in the Middle East. America may leave [En línea]. Londres, Reino Unido. Consultado el 15 de abril de 2004. Disponible en: <http://www.emjournal,pwp.blueyonder.co.uk>.

Arab League Condemns Israel's Intent to Expand West Bank [En línea]. Consultado el 20 de noviembre de 2003. Disponible en: <http://www.arableagueonline.org>.

Arab League Condemns Israel's Intent to Expand West Bank [En línea]. Dubai, Emiratos Árabes. Consultado el 12 de febrero de 2004. Disponible en: <http://www.arableagueonline.org>.

Chernus, Ira, MSNBC Reveals Facts on Israel's Weapons of Mass Destruction [En línea]. Londres, Reino Unido. Consultado el 20 de abril de 2004. Disponible en: <http://www.thetruthseeker.co.uk>.

Controversial Documentary on Israel's Nuclear Arsenal [En línea]. Londres, Reino Unido. Consultado el 21 de diciembre de 2003. Disponible en: <http://www.bbc.news.com>.

Israel World's Biggest Threat [En línea]. Londres, Reino Unido. Consultado el 15 de abril de 2004. Disponible en: <http://www.emjournal,pwp.blueyonder.co.uk>.

Liga Árabe "necesita reformarse" [En línea]. Londres, Reino Unido. Consultado el 15 de marzo de 2004. Disponible en: <http://www.bbc.news.com>.

Mid-East call on Israel to Disarm [En línea]. Londres, Reino Unido. Consultado el 21 de diciembre de 2003. Disponible en: <http://www.bbc.news.com>.

Preserving the Third Temple Commonwealth, Israel's Nuclear Strategy, Department of War Studies King's College [En línea]. Londres, Reino Unido. Consultado el 20 de marzo de 2004. Disponible en: <http://www.thetruthseeker.co.uk>.

The Arsenal of an Undeclared Nuclear Power [En línea]. Estados Unidos. Consultado el 17 de abril de 2004. Disponible en: http://www.msnbc.com/news/wld/graphics/strategic_israel_dw.htm.

Páginas web

AIEA Agencia Internacional de Energía Atómica [En línea]. Última actualización 10 de febrero de 2004. Consultada el 5 de marzo de 2003. Disponible en: <http://www.iaea.org/worldatom>.

Arms Control Association [En línea]. Estados Unidos. Consultada el 3 de febrero de 2004. Disponible en: <http://www.armscontrol.org>.

Central Intelligence Agency [En línea]. Estados Unidos. Consultada el 13 de enero de 2004. Disponible en: <http://www.cia.gov>.

Foreign Policy Forum [En línea]. Estados Unidos. Consultada el 25 de enero de 2004. Disponible en: <http://members.tripod.com/>

Gobierno de Estados Unidos [En línea]. Estados Unidos. Consultada el 6 de febrero de 2004. Disponible en: <http://www.state.gov>.

Gobierno de Israel [En línea]. Tel Aviv, Israel. Consultada el 7 de diciembre de 2003. Disponible en: <http://www.isarel-mfa.gov.il>.

Guide of War, Countries and Security [En línea]. Estados Unidos. Consultada 21 de abril de 2004. Disponible en: <http://www.cfcs.dnd.ca/links/index.html>.

Internacional Affaire Information Service [En línea]. Carolina del Norte, Estados Unidos. Consultada el 25 de marzo de 2004. Disponible en: <http://www.4access.org>.

Non Proliferation of WMD [En línea]. Estados Unidos. Consultada el 10 de marzo de 2004. Disponible en: <http://www.infomanage.com/nonproliferation>.

ONU Organización de Naciones Unidas [En línea]. Estados Unidos. Consultada el 5 de marzo de 2004. Disponible en: <http://www.un.org>.

Organización de Refugiados [En línea]. Estados Unidos. Consultada el 20 de enero de 2004. Disponible en: <http://www.refugees.org>.

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa [En línea]. Consultada el 10 de enero de 2004. Disponible en: <http://www.osce.org>.

Palestina [En línea]. Palestina. Consultada el 15 de marzo de 2004. Disponible en: <http://www.pna.net/affairs>.

Terrorism Research Center [En línea]. Estados Unidos. Consultada el 12 de diciembre de 2003. Disponible en: <http://www.terrorism.com>.

The royal Institute for Foreign Affairs [En línea] Londres, Reino Unido. Última actualización el 17 de noviembre de 2003. Consultada el 4 de diciembre de 2003. Disponible en: www.riia.org

UE Unión Europea. Última actualización el 4 de febrero de 2004. Consultada el 25 de marzo de 2004. Disponible en: <http://europa.eu.int>

United Nation Conference on Disarmament [En línea]. Estados Unidos. Última actualización el 20 de agosto 2003. Consultada el 24 de septiembre de 2003. Disponible en: www.unog.ch/frames/disarm/disdoc.htm

Los Autores

• YENNY MARLENE GUTIÉRREZ OROPEZA

181

Comunicadora social y periodista, Universidad de la Sabana. Master en Estudios Políticos, Universidad Javeriana. Master en Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra.

• JOAQUÍN ROMERO HERRERA

Ingeniero Eléctrico, Universidad de los Andes. Especialista en Planificación del Desarrollo Regional, Universidad de los Andes. Master en Estudios del Desarrollo, Instituto de Estudios Sociales de Holanda. Master en Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra.

• JUAN CARLOS RUIZ VÁSQUEZ

Politólogo, Universidad de los Andes. Master en Ciencia Política, Universidad de los Andes. Master en Administración de Empresas de la Universidad Laval de Canadá. Master en Administración Pública de la E.N.A. (École Nationale d'Administration) de París - Estrasburgo. Director de la Maestría Seguridad y

Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra. Docente investigador de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Miembro del Grupo de Investigación en Seguridad, GIS, de la misma universidad.

- Brigadier General LUIS ROBERTO PICO
HERNÁNDEZ

Master en Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra. Comandante Décima Primera Brigada, Montería.

- FERNANDO LAROTTA PELÁEZ

Ingeniero civil, Universidad Nacional de Colombia. Master en Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra.

- CARLOS F. SUÁREZ ISAACS

Internacionalista, Universidad del Rosario. Joven Investigador de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y Relaciones Internacionales del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

- CATHERINE H. JONES

Internacionalista, Universidad del Rosario. Joven Investigadora de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y Relaciones Internacionales del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.