



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Militarización y seguridad pública en las Américas

Edición a cargo de: Thiago Rodrigues,
Érika M. Rodríguez-Pinzón y Ole Wæver

Colaboradores:

Diego Araújo Gois, Farid Badrán, Constanza Boettger,
Miguel Borba de Sá, Heriberto Cairo,
Carlos Fernando Calatrava Piñerúa, Pablo Celi De La Torre,
Paola Di Chiaro, María Belén Garrido, Patricio Gieras, Wolf Grabendorff,
César Niño, Jerónimo Ríos Sierra, Theo Roncken,
Jonathan D. Rosen, Francisco J. Verdes-Montenegro Escánez
y Roberto Zepeda

EDICIÓN ESPECIAL

51

ENERO-JUNIO 2020 / AÑO 25

PENSAMIENTO PROPIO es una publicación de análisis socioeconómico y político. Estimula estudios que enfoquen a América Latina y el Caribe en su totalidad, con el propósito de crear un foro intelectual abierto a las propuestas democráticas para la región.

Las ideas expresadas en los textos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y no reflejan necesariamente el punto de vista de *Pensamiento Propio*.

El Comité Editorial de *Pensamiento Propio* invita a todas las personas interesadas a enviar sus aportes a este foro de debate, pero se reserva el derecho de publicación de las colaboraciones recibidas. Los artículos publicados en la sección Investigación y Análisis son sometidos a evaluación externa antes de ser aprobados para su publicación. Se permite la reproducción de los contenidos, a condición de que se mencione la fuente y se envíen dos copias a la redacción.



La **Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)** es una red de centros de investigación y organizaciones no-gubernamentales, que actúa como un *think tank* regional, promoviendo el análisis, el debate y la formulación de políticas sobre temas de relevancia regional, hemisférica y global, desde la perspectiva de la sociedad civil.

Fue constituida en 1982 y en la actualidad cuenta con más de 35 centros,

instituciones académicas, redes, asociaciones, fundaciones y organizaciones no-gubernamentales afiliadas de toda la región y coordina actividades y programas con redes y centros de investigación a nivel global.

CRIES es una institución independiente y sin fines de lucro que promueve el pluralismo y la participación ciudadana y que no está afiliada a ninguna organización política o religiosa.

Para más información sobre las actividades y las publicaciones de la red, visitar la página www.cries.org.

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Militarización y seguridad pública en las Américas

Edición a cargo de: Thiago Rodrigues,
Érika M. Rodríguez-Pinzón y Ole Wæver

EDICIÓN ESPECIAL

51

ENERO-JUNIO 2020 / AÑO 25



con apoyo de
(Global Partnership for the
Prevention of Armed Conflict)



PENSAMIENTO PROPIO

ENERO-JUNIO 2020 / VOLUMEN 25

Director: Andrés Serbin
Directores adjuntos: Carolina Silva Pedroso,
Andrei Serbin Pont y Constanza Boettger
Coordinador editorial: Rodolfo Wlasiuk
Diseño gráfico: Laura Toso

Pensamiento Propio está indizado en 
ISSN: 2523-1960 (En línea), ISSN 1016-9628 (Impreso)

Junta Directiva de CRIES / CRIES Board of Directors

Dr. Andrés Serbin
Presidente
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP),
Caracas, Venezuela
aserbin@cries.org

Dr. Raúl Benítez Manaut
Vocal
Colectivo de Análisis de Seguridad con Democracia (CASEDE),
México D.F., México
raulmanaut@hotmail.com

Dra. Laneydi Martínez
Vocal
Centro de Estudios Hemisféricos y de los Estados Unidos
(CEHSEU), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba
laneydi@rect.uh.cu

MSc. Paz Verónica Milet
Vocal
Instituto de Estudios Internacionales (IEI) Universidad de Chile,
Santiago de Chile, Chile
pmilet@uchile.cl

MSc. Andrei Serbin Pont
Vocal
Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales
(CRIES), Buenos Aires, Argentina
andrei@cries.org

Dr. Thiago Rodrigues
Vocal
Universidade Fulminense, Rio de Janeiro, Brasil
throdriques@gmail.com

Consejo Académico/Academic Board

Dr. Mario Bronfman

Prof. Jessica Byron

Prof. Wolf Grabendorff

Prof. Eric Hershberg

Dr. José María Lladós

Dra. Manuela Mesa

Prof. Eduardo Pastrana Buelvas

Prof. José Antonio Sanahuja

Dr. Luis Guillermo Solís

Prof. Tullo Vigevani

Comité Ejecutivo/ Executive Committee

MSc. Andrei Serbin Pont
Director Ejecutivo
andrei@cries.org

Lic. Celeste Ronzano
Coordinadora Administrativa
cronzano@cries.org

Lic. Rodolfo Wlasiuk
Coordinador de Publicaciones
rwlasiuk@cries.org

Lic. Constanza Boettger
Oficial de Investigaciones
cboettger@cries.org

PENSAMIENTO PROPIO

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)
Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina, Teléfono: (54 11) 4372 8351
info@cries.org - www.cries.org

Centros de investigación y organizaciones no-gubernamentales miembros de CRIES/Research Centers and Non-Governmental Organizations Members of CRIES

- Acción Andina, Cochabamba, Bolivia.
- Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Cátedra de Integración, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.
- Centro Félix Varela (CFV), La Habana, Cuba.
- Centro de Estudos das Américas (CEAS) - Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, Brasil.
- Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Estudios Estratégicos (CEE), Managua, Nicaragua.
- Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), Univ. Nacional Autónoma de México, México D.F., México.
- Centro de Estudios Hemisféricos y sobre los Estados Unidos (CEHSEU), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones de Economía Internacional, (CIEI), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA), Santo Domingo, República Dominicana.
- Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Colombia.
- Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE), México D.F., México.
- Departamento de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ), Bogotá, Colombia.
- Departamento de Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador (USAL), Argentina.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), República Dominicana.
- Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, La Habana, Cuba.
- Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), San José, Costa Rica.
- Institute of International Relations (IIR), University of the West Indies, St. Augustine, Trinidad and Tobago.
- Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI), UNESP, São Paulo, Brasil.
- Instituto de Estudos Estratégicos (INEST), Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil.
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, (IEPP), Managua, Nicaragua.
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, (IICE), Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Instituto de Relaciones Internacionales y de Estudios de la Paz (IRIPAZ), Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología para Estudios sobre Estados Unidos (INCT-INEU), UNESP, São Paulo, Brasil.
- Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI), La Habana, Cuba.
- Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), Caracas, Venezuela.
- Latin American - Caribbean Centre (LACC), University of the West Indies, Mona, Jamaica.
- Programa Interinstitucional de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas.
- PROPAZ, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Semillas para la Democracia, Paraguay.
- Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES), University of the West Indies, Mona, Jamaica.
- Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla, Colombia.
- Universidad del Externado, Bogotá, Colombia.
- Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), San Salvador, El Salvador.
- Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

Investigadores asociados:

Dr. Alberto Cortés, Universidad de Costa Rica - Dr. Ariel González Levaggi, Universidad Católica Argentina - Dra. Martha Márquez, Pontificia Universidad Javeriana de Colombia - Dr. Ricardo Torres, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana - MSc. Claudia Vargas Ribas, Universidad Simón Bolívar de Venezuela

CRIES es miembro del Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), con Secretaría en La Haya, Holanda; de la International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP), con Secretaría en Nueva York, EEUU, y de la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina y el Caribe.

CRIES tiene acuerdos marco y memorandos de entendimiento establecidos con la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, Costa Rica, y con el Centro Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Panamá.

Consejo Editorial Internacional / International Editorial Board

Gabriel Aguilera Peralta, Embajador de Guatemala ante la OEA.

Carlos Alzugaray, UNEAC, Cuba.

Luis Ayerbe, IEEI, UNESP, Brasil.

Raúl Benítez Manaut, CASEDE, México.

Adrián Bonilla, FLACSO, Ecuador.

José Briceño Ruiz, Universidad de Los Andes, Venezuela.

Roberto Briceño León, LACSO, Venezuela.

Clovis Brigagão, Universidad Cândido Mendes, Brasil.

Anthony Bryan, Dante B. Fascell Center, University of Miami, EEUU.

Alberto Cortés, Universidad de Costa Rica, San José de Costa Rica.

Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.

Neville Duncan, Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES- University of the West Indies), Jamaica.

Armando Fernandez, Fundación Antonio Nuñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, La Habana, Cuba.

Norman Girvan, Institute of International Relations, University of the West Indies, Trinidad y Tobago. †

Wolf Grabendorff, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.

Alfredo Guerra-Borges, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Jean Grugel, The University of Sheffield, Reino Unido.

Jorge Heine, Centre for International Governance Innovation (CIGI), Canada.

Eric Hershberg, American University, EEUU.

Richard Hillman, John Fisher College, Rochester, EEUU.

Francine Jácome, INVESP, Venezuela.

Grace Jaramillo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.

Glady Lechini, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Thomas Legler, Universidad Iberoamericana, México.

David Lewis, Manchester Trade Ltd., EEUU.

Gilbert Merkx, Duke University, EEUU.

Manuela Mesa, Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), España.

Paz Verónica Milet, Instituto de Estudios Internacionales (IEI) Universidad de Chile, Chile.

Gert Oostindie, Royal Institute of Linguistics and Anthropology, Holanda.

William Pace, World Federalist Movement-Institute for Global Policy, EEUU.

Carlos Quenan, IHEAL, Université de la Sorbonne, Paris, Francia.

Socorro Ramírez, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

Marcos Robledo, Universidad Diego Portales, Chile.

Gilberto Rodrigues, Universidade Federal do ABC, Brasil.

Thiago Rodrigues, Universidade Federal Fluminense, Brasil.

Francisco Rojas Aravena, Universidad de la Paz, Costa Rica.

Carlos Romero, INVESP, Venezuela.

Natalia Saltalamacchia, ITAM, México.

José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense, Madrid, España.

Heinz Sonntag, CENDES, Universidad Central de Venezuela, Venezuela. †

Diana Tussie, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, Argentina.

José Manuel Ugarte, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Daniel Van Eeuwen, CREALC, Université d'Aix-en-Provence, Francia. †

Tullo Vigevani, INCP-INEU, UNESP, Brasil.

Judith Wedderburn, Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica.

† In memoriam

Indice / Contents



MENSAJE DEL DIRECTOR / 7

INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS / RESEARCH & ANALYSIS

Introducción / The Militarization and Beyond

THIAGO RODRIGUES, ÉRIKA M. RODRÍGUEZ-PINZÓN AND OLE WEVER / 11

Geopolítica crítica de la seguridad y la defensa en América Latina (1960-2020)

HERIBERTO CAIRO Y JERÓNIMO RÍOS SIERRA / 19

Drones: América Latina bajo vigilancia, el impacto de las nuevas tecnologías en la resolución de conflictos

PATRICIO GIERAS / 45

Conflicto armado colombiano: institucionalización de la presencia de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad pública, análisis retrospectivo y fracturas de la matriz social

CONSTANZA BOETTGER / 73

Seguridad nacional de Colombia: aproximación crítica a los contrasentidos misionales

FARID BADRÁN Y CÉSAR NIÑO / 103

Regresión político-militar: una aproximación al caso venezolano

CARLOS FERNANDO CALATRAVA PIÑERÚA / 119

Viva Rio no Haiti e o 'modelo brasileiro de pacificação': securitização via hegemonia?

DIEGO ARAÚJO GOIS Y MIGUEL BORBA DE SÁ / 159

Bukele y las Fuerzas Armadas: un tándem que erosiona los contrapesos de la democracia salvadoreña

FRANCISCO J. VERDES-MONTENEGRO EZCÁNEZ Y ÉRIKA M. RODRÍGUEZ-PINZÓN / 205

Militarization, Organized Crime, and Democratic Challenges in Mexico

ROBERTO ZEPEDA, JONATHAN D. ROSEN AND THIAGO RODRIGUES / 233

COMENTARIOS / COMMENTS

Acciones de las fuerzas del orden ante protestas populares:

Ecuador 2005 y Bolivia 2019

MARÍA BELÉN GARRIDO Y THEO RONCKEN / 257

Crisis y perspectivas de la gobernanza y la seguridad regional en América Latina

PABLO CELI De La Torre Y WOLF GRABENDORFF / 267

Defensa Nacional en Argentina (2015-2019): una mirada desde la cultura estratégica

PAOLA DI CHIARO / 279

RESEÑAS / BOOK REVIEW

Reviewing the Responsibility to Protect: Origins, Implementation and Controversies

JORGE HEINE / 289

Del mundo bipolar al multipolar: el vector latinoamericano de las relaciones internacionales en el siglo XXI

ILONA GRITSENKO / 295

Eurasia y América Latina en un Mundo Multipolar

ARIEL GONZÁLEZ LEVAGGI / 301

Estudos para a Paz: conceitos e debates. São Cristóvão

ÉRICA C. A. WINAND Y LÍVIA PERES MILANI / 307

Miséria da diplomacia: A destruição da inteligência no Itamaraty

ISMARA IZEPE DE SOUZA / 319

Ideias para adiar o fim do mundo

MAGALY DELFINA ALVES DE MORAIS / 323

PULSO BIBLIOGRAFICO / BIBLIOGRAPHIC PULSE / 327

COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 343

NORMATIVAS / NORMATIVES / 349

En portada / Cover: Alberto Pereira (2015)
“Trenchtown Rock”. Niterói, Brasil.



América Latina y el Caribe: ¿una tormenta perfecta?

El año 2019 fue un *annus horribilis* para América Latina y el Caribe. Junto con una marcada desaceleración y un magro crecimiento económico que apenas alcanzó un 0,1%, la región vivió una multiplicación de movilizaciones y protestas sociales que afectaron tanto a gobiernos de izquierda como de derecha, en el marco de una reconfiguración –elecciones mediante– del mapa político de la región. Pero el año 2020 trajo la pandemia que, pese a las diferencias nacionales, profundizó algunas de las tendencias y similitudes existentes y acentuó algunos rasgos estructurales que constituyen el trasfondo de los múltiples desafíos que enfrentará la región para salir a una fase de post-pandemia.

Un documento reciente presentado por la Fundación Alternativas de Madrid, apunta a la mala hora que atraviesa y atravesaría la región y señala algunos de estos rasgos: la desigualdad preexistente que afecta la estabilidad política de la región junto con un incremento de las demandas y expectativas asociadas a los avances sociales de años precedentes que responden a pugnas redistributivas y a exigencias de mejores políticas públicas; el peor desempeño económico de los últimos sesenta años que agudiza los problemas estructurales de la región asociados con la escasa diversificación productiva, la excesiva dependencia de las materias primas (y de su demanda por parte de China), y agudizada por una crisis de representación que marca retrocesos democráticos asociados tanto con el bajo nivel de confianza en las instituciones políticas como con un desencanto (y una deslegitimación consecuente) en relación con la capacidad de las élites políticas y de los liderazgos existentes de satisfacer las demandas ciudadanas. La polarización política generada por esta fatídica combinación de factores no sólo nutre las fracturas ideológicas sino también impacta en la capacidad de concretar respuestas regionales

frente a un entorno internacional sumido a su vez en una compleja transición. La rivalidad entre los Estados Unidos y China no es el único eje de este proceso. La creciente incidencia de actores extrarregionales –tratada en el número anterior de **Pensamiento Propio** y en un próximo volumen colectivo en preparación por CRIES– convierte a América Latina y el Caribe, pese a su aparente carácter periférico, en un campo de pugnas y confrontaciones geopolíticas que complejizan su inserción internacional. En este marco, al desafío de lidiar con la pandemia se suman los difíciles retos de enfrentar la recesión y la crisis económica que afectan tanto a los sectores más vulnerables como al conjunto de la sociedad; de reforzar la resiliencia de la democracia y de sus debilitadas instituciones a través del impulso a estrategias y políticas públicas que demanda la ciudadanía, y de desarrollar una coordinación regional más eficiente para enfrentar los retos globales y para promover una inserción internacional con mayores grados de autonomía y de diversificación.

Pero tres factores adicionales –y relacionados eventualmente entre sí– tienden a complejizar aún más la crisis multidimensional por la que atraviesa la región: la corrupción de las élites que tiende a permear diferentes niveles de las respectivas sociedades; la reaparición de los militares como un actor político, proceso que amenaza a instituciones democráticas de por sí debilitadas y que da pie a diversas modalidades autoritarias, y la expansión del crimen organizado en sus múltiples encarnaciones –desde el narcotráfico hasta la trata de personas.

Los dos últimos factores mencionados ameritan un tratamiento en profundidad en la actual coyuntura regional, razón por la cual le solicitamos a los profesores Thiago Rodrigues de la Universidad Fulminense de Brasil, Érika M. Rodríguez-Pinzón de la Universidad Autónoma de Madrid y Ole Wæver de la Universidad de Copenhagen –cuya colaboración y esfuerzo agradecemos– compilar y editar este número de la revista, dedicado a la militarización y a la seguridad pública en América Latina. En este sentido, como es habitual, a continuación de una introducción preparada por los editores invitados, este número se compone de una sección de **Investigación y Análisis** bajo su coordinación y organización; la sección de **Comentarios**, habitualmente organizada por la dirección de la revista, y las secciones **Reseñas** y **Pulso Bibliográfico**, con una actualización sobre los libros más relevantes publicados sobre la región o sobre temas vinculados a ella. La pandemia

del COVID-19 –tema central del próximo número de **Pensamiento Propio**– ha incidido significativamente sobre la intensificación del uso de las herramientas digitales en el manejo de fuentes y de bibliografía, razón por la cual consideramos innecesario continuar con la publicación de la sección **Revista de Revistas**.

Agradezco nuevamente a los editores invitados por el meticuloso trabajo desarrollado y al equipo de redacción de la revista, al cual se incorpora, a partir de este número, la Lic. Constanza Boettger, como Directora Adjunta.

Hasta el próximo número,

Andrés Serbin



The Militarization and Beyond

The deployment of military forces in public security crises is an increasing trend all across the Americas. During the Cold War, the practice of mobilizing the Armed Forces in Latin American and Caribbean countries was deeply rooted into the anti-communist, anti-guerrilla and repressive law enforcement against any kind of political opposition. However, the end of the East-West confrontation and the rise of formal democracies throughout the continent have raised the hypothesis that this form of military or militarized intervention in societal dynamics is connected to even older modes of political, economic and social arrangements in the Americas' post-colonial societies.

According to authors such as Desmond Arias and Goldstein (2010), the promises and hopes from the democratization processes in the region, during the 1980s and early 1990s, were not fulfilled by the peace agreements, the transitional justice experiences, the general amnesty policies, or the installation of institutions inspired by the US and Western European models of liberal democracy and regional cooperation. The expectation that from authoritarian regimes would blossom polyarchies –in the sense described by Robert Dahl's model (1971)– was frustrated by the continuity of a vast array of forms of violence both related to state agents and non-state actors. Desmond

Arias and Goldstein consider that “political transition theories” developed by scholars such as Guillermo O’Donnell and Philippe Schmitter (2010) have overestimated the capacity of intrinsically unequal, racist and authoritarian societies to transit toward liberal states and liberal forms of societal organizations.

For Desmond Arias and Goldstein, “violence here emerges as a key element in Latin American democracy itself, as the basis on which it was founded and a critical component allowing its maintenance” (2010: 13). They follow arguing that “violence is implicated both in the institutional structure of the regimes and in the way these regimes are inserted into the international system” (*idem*). The authors’ original premise is that in Latin America and the Caribbean it is crucial to have a broad concept of violence in order to understand how societies and political regimes are organized and how they actually work. By applying these analytical lenses it would be possible, for example, to formulate hypotheses to understand why complex processes of “democratization”, such as the Brazilian and the Mexican, were relatively well-succeeded in creating institutions and legal frameworks inspired by the developed liberal democracies, while they remained countries with entrenched social inequality, institutionalized corruption, concentration of political and economic power within traditional elites, alarming levels of violence as a regular course of action for their security forces in relation particularly with the poor, African-descendants or Original Peoples, not to mention encompassing the most lethal cities in the world (Rodrigues, Kalil, Augusto 2018).

When the issue is the militarization of public security, the question is not, as well as, one of simple response. While part of the specialized literature (Zaverucha 2000; Soares 2019) understand the “militarization” of public security as the actual deployment of the armed forces in domestic anti-crime or counter-narcotics missions, replacing or gaining control over police forces, there are other perspectives that consider the concept of “militarization” in a broader fashion (Graham 2010; Balko 2013; Neocleous 2014; Rodrigues & Labate 2019). From this angle, the “militarization” of a given society goes beyond the process of “policization of the military” by including the “militarization of the police” (the use of militarized tactics, equipment, and doctrine by policemen and policewomen) and the spread of “practices of control”

previously developed for the military and now available for civilian use, such as video surveillance systems, satellite monitoring, GPS surveillance, armored cars, bullet proof jackets, devices for nocturnal observations, codes in mobile devices to allow the entrance or exit of places, residential condos built as security compounds etc. Besides that, a broad notion of “militarization” includes the proliferation of armed actors, both legal and illegal, competing for the control of urban and rural areas and, for instance, putting on the edge the Weberian definition of the State as the political entity that monopolizes the legitimate use of coercive power.

Finally, the “militarization” could be taken as a social and individual practice; it is to say, a way of living in which the military discipline, aesthetics, use of weapons, hostile attitude toward the “otherness”, and an idyllic notion of order are worshiped by several social groups all along the social fabric. An audience such as that is prone to accept –and even to demand– from the political institutions and/or illegal sources of actual political and coercive power the increasing of violence against minorities, populations living under certain conditions of deprivation, African-descendants or Original Peoples, women, young men and women engaged into illegal economies, LGBTQ+ communities etc. Hence, the securitization of “organized crime” eclipses the securitization of some social groups, some cultural practices and certain colors of skin (Buzan, Wæver, De Wilde 1998).

Nowadays, all across the continent, it is possible to identify different kinds of political regimes (from a self-declared leftist position to openly alt-right standpoints) that have been pushing forward policies of militarization, while their populations are partially mesmerized by the idea that “mano dura” policies would defeat criminal forces, even if the cost would be the systematic assassination of “undesired people” by police forces, military troops, or death squads (Rodrigues & Rodríguez-Pinzón 2020). Since we believe that it is not possible to think reasonable and pragmatic policies toward more peaceful societies in Latin America and the Caribbean without a critical approach to “militarization” in the continent, we proposed this Special Issue to *Pensamiento Propio*, a journal that is internationally known by its compromise to include dissident voices and to amplify subjected problems to a broader arena of scholars, practitioners and decision

makers in the field of peacebuilding and the empowerment of civil society organizations.

Therefore, we are glad to present this Special Issue composed by a section with original articles followed by a section of comments on the security problematique in the Americas. Fortunately, we received a good amount of proposals which allowed us to cover a substantial number of angles, cases, and theoretical and methodological approaches to the “militarization” in the continent. This Special Issue is, of course, a partial panorama of a deep and multifaceted set of questions and problems that are not the same across the region. Yet, we do believe that we can offer a fine overview of the themes and challenges concerning the “state of violence”, to use a Frédéric Gros’ (2010) attempt to define the rare situation faced by societies that exist in a condition that is not the one of warfare, civil wars, nor peace. We want to contribute to the debate on the massive *securitization of the existence* in Latin America and Caribbean in order to provoke debate and to touch hearts, minds and souls of scholars, practitioners and decision makers.

The Articles

The dossier on militarization in the Americas opens with Cairo’s & Ríos’s important historical and conceptual contribution on the changes of notions and practices toward geopolitics, security and defense in the continent from the 1960s to present time (“Critical Geopolitics of Security and Defense in Latin America, 1960-2020”). That article is complemented by Gieras’ analysis on the use of drones and new military (or military originated) technologies in surveillance policies across Latin America (“Drones: Latin America under surveillance – the impact of the new technologies on conflict resolution”).

The following group of articles focuses on various angles of the South American problematique. Constanza Boettger presents a relevant overview of the armed forces’ presence in tasks of public security in Colombia, considering its historical process and its impacts to the Colombian social fabric (“Colombian Armed Conflict: the institutionalization of the armed forces presence in public security: a retrospective analysis and the fractures to the social. Right after, Badrán’s and Niño’s

“National Security in Colombia: a critical approach to the missional contradictions” deepens the attention toward Colombia, focusing on the paradoxes of the complex interaction between Colombia’s Army and Colombia’s National Police due to their mission’s juxtapositions and the traditional military and also the non-traditional features of both forces.

Calatrava Piñerúa’s article is a contribution on the presence and relevance of the armed forces in the Venezuelan political structures, an issue which is, according to the author, crucial to understand the country’s current political and social crisis and the quality of the civilian-military relations in Venezuela (“A political military regression: an approach to the Venezuelan case”). Finishing the section on South America, Gois & De Sá offer a rich study on the participation of the Brazilian NGO Viva Rio during the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) and its relationship with the Brazilian military leadership of the mentioned UN mission in order to scrutinize a possible “Brazilian way of pacification and securitization” that would be tested in Haiti and later applied into Brazil’s domestic public security programs.

The last two articles look to Central, North America and the Caribbean. First, Verdes-Montenegro Escáñez and Rodríguez-Pinzón present an accurate and up-to-date analysis on the Salvadorian President Nayib Bukele and his organic connection with the country’s armed forces which threatens the bases of a fragile democracy that has been erected since the early 1990s upon the rubbish of a deadly civil war and pressured by the current existence of the “Maras” and other gangs related to local conflict heritage and the transnational flows of illegal goods, specially South America’s cocaine toward the US (“Bukele and the Armed Forces: a relationship that erodes the Salvadorian democracy counter-weights”). Finally, Zepeda, Rosen and Rodrigues explore the connections among militarization, the “cartels” activities and the ongoing process of democratization in Mexico, highlighting the symbiotic relations established by *narcos*, political parties, local police forces and the judiciary which have produced a network of interdependences and interests that impact the levels of illicit activities in the country with huge domestic impacts and influence toward Central America and the Caribbean.

Comments and Acknowledgments

The section “Comments” presents three sharp and provocative essays on the role of the armed forces during the massive popular demonstrations in Ecuador (2005) and in Bolivia (2019) – by María Belén Garrido and Theo Roncken –, on the current crisis of the regional security governance and its possible consequences – by Pablo Celi De La Torre and Wolf Grabendorff – and on the National Defense in Argentina (2015-2019): A view from the strategic culture”– by Paola Di Chiaro. This group of brief reflections shed light on countries such as Argentina, Bolivia and Ecuador, as well as the general system of security governance in Latin America – which complements and fortify the previous analyses delivered by the articles.

Finally, we the Special Issue Guest Editors would like to thank Dr. Andrés Serbin, *Pensamiento Propio*'s Chief Editor, the Associated Editors MSc. Andrei Serbin Pont and Carolina Pedroso, and the Editor's Assistant Constanza Boettger for welcoming our proposal for a *dossier* on the topic of militarization in the Americas. We hope that the conjunct of reflections, critics, analyses, and suggestions we gathered here can push forward to more inclusive and less lethal policies on public security in our continent.

BIBLIOGRAPHY

- Balko, R. (2010). *The rise of the warrior cop: the militarization of America's police forces*. Washington D.C.: Public Affairs.
- Buzan, B; Wæver, O.; De Wilde, J (1998). *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- Desmond Arias, E. & Goldstein, D. (2010). Violent Pluralism: Understanding the New Democracies of Latin America In: *Desmond Arias, E. & Goldstein, D. (eds.). Violent Democracies in Latin Americas*. Durham: Duke University Press, pp.1-34.
- Graham, S. (2010). *Cities under siege: the new military urbanism*. London: Verso Books.

- Gros, F. (2010). *States of violence: an essay on the end of war*. London: Seagull Books.
- Neocleous, Mark (2014). *War Power, Police Power*. Edinburg: Edinburg University Press.
- O'Donnell, G. & Schmitter, P. (2010). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Prometo Libros.
- Rodrigues, T.; Kalil, M.; Augusto, A. (2018). Brazil: violence and public (un)safety In: Rosen, J. D.; Kassab, H. (eds.). *Violence in the Americas*. Boulder: Lexington, pp. 13-32.
- Rodrigues, T.; Labate, B. (2019). México y el narcoanálisis: una genealogía de la política de drogas en los gobiernos Calderón y Peña Nieto. *Colombia Internacional*, n. 100, pp. 15-38.
- Rodrigues, T.; Rodríguez-Pinzón, E. (2020). “Mano Dura” y democracia en América Latina: seguridad pública, violencia y Estado de Derecho. *América Latina Hoy*, v. 84, pp. 1-25.
- Soares, L.E. (1999). *Desmilitarizar: segurança pública e direitos humanos*. São Paulo: Boitempo.
- Zaverucha, J. (2000). Fragile democracy and militarization of public safety in Brazil. *Latin American Perspectives*, vol. 27, n. 3, 00. 8-31.



Geopolítica crítica de la seguridad y la defensa en América Latina (1960-2020)¹

Heriberto Cairo y Jerónimo Ríos Sierra

1. Introducción

Desde la Paz de Westfalia (1648), las Fuerzas Armadas se ocupan de la seguridad “exterior”, mientras que las Fuerzas de Seguridad (Policía y otros cuerpos más o menos militarizados) se ocupan de la seguridad interior de los Estados modernos. Sin embargo, esta situación puede decirse que desde finales del siglo XX y especialmente, tras el 11 de Septiembre de 2001, ha cambiado, producto de la llamada guerra contra el terrorismo lanzada por Estados Unidos (Cairo, 2018) –y emulada por otros Estados. Resultado de la anterior, es como si la diferencia entre seguridad y defensa se hubiera diluido, lo cual está conectado con el contexto global actual, como señala Cha (2000: 397):

La globalización crea una interpenetración de asuntos exteriores y domésticos que los gobiernos nacionales tienen que tener en cuenta a la hora de desarrollar sus políticas (...) Este enfoque ‘interméstico’ a la política de seguridad [está relacionado con] la transnacionalización de las amenazas.

A pesar de lo expuesto, puede decirse que antes de 2001, en América Latina ya se habían producido numerosas políticas *intermésticas* de ese tipo de manera tal que conviene, tal vez, relativizar el “nuevo militarismo” (Diamint, 2015), “el retorno” militarista (Kurtenbach y Scharpf, 2018), “el nuevo amanecer de los militares latinoamericanos” (Kyle y Reiter, 2019) o la re-militarización que proponen algunos autores (Verdes-Montenegro, 2019). Es posible que la región latinoamericana sea el lugar del mundo en el que se han producido más golpes de estado en los últimos dos siglos. Esta circunstancia invita a reconocer el papel protagónico de las Fuerzas Armadas en el diseño *securitario* de los Estados modernos, y en particular, en las dictaduras sucesivas que se instauraron tras los golpes de 1960 y 1970.

Sea como fuere de lo que tratan estas páginas es de analizar la concepción del espacio político y, por extensión, el colapso entre interior/ exterior, lo que desemboca en una ampliación de posibilidades de intervención interna para las Fuerzas Armadas desde la época de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN). De hecho, he aquí una de las hipótesis originales que plantea este trabajo: si bien en los sesenta y setenta del pasado siglo XX era habitual entender este papel destacado de las Fuerzas Armadas, producto de los regímenes dictatoriales, lo que aquí se propone es, precisamente, cuestionar dicho vínculo.

El retorno de la democracia, a partir de la tercera ola democratizadora acontecida en América Latina (Huntington, 1991), dejó consigo la normalización de la concepción del espacio político interior y exterior y, por ende, la separación de tareas de unas Fuerzas Armadas responsables de la defensa, y unas Fuerzas de Seguridad al cargo del orden interno. No obstante, en algunos casos de la región andina o centroamericana, continuó habiendo excepciones que obviaban esta distinción, justificado por la lucha contra el comunismo o el terrorismo –véase Colombia o Perú– lo cual, por ejemplo, resulta impensable en Europa –en donde el terrorismo siempre fue competencia de las Fuerzas de Seguridad.

Más recientemente, ya en la década de los 2000 y 2010, la militarización se extendió a otros procesos, como la lucha contra el narcotráfico o el crimen organizado, tal y como ha sucedido en países como Honduras, El Salvador y Guatemala (Müller, 2015; Méndez, 2019), México (Moloeznik, 2012; Fondevila y Quintana-Navarrete, 2015) o Brasil (Zaverucha, 2008; Saint-Pierre, 2009; Rodrigues y Labate, 2016). A tal efecto, y si bien muchos consideran que lo anterior es producto de un “giro a la derecha”, es igualmente cierto que, a diferencia con el pasado, este fenómeno acontece bajo regímenes democráticos. Esta circunstancia no haría sino fortalecer la hipótesis que propone este trabajo, en tanto que el tipo de régimen político no es la razón que explica la militarización de la seguridad en América Latina, y tampoco lo es el recurso recurrido del imperio de la ley o la acuciante corrupción (Alda, 2019).

Por eso, con todo lo anterior, el siguiente trabajo busca responder, fundamentalmente, a tres preguntas, a su vez, relacionadas entre sí. La primera sería: ¿la intervención de las Fuerzas Armadas en la seguridad del Estado resulta únicamente de regímenes dictatoriales? Asimismo, relacionado con la anterior: ¿por qué motivo los retos criminales derivados de la globalización requieren del uso de las Fuerzas Armadas, particularmente en América Latina y no en Europa? Por último, lo anterior conduciría a un último interrogante: ¿por qué motivo los discursos sobre la seguridad en los Estados latinoamericanos insisten continuamente en que las Fuerzas Armadas son imprescindibles para su mantenimiento?

Para dar respuesta a lo anterior se propone analizar tres ejemplos de los períodos que se acaban de mencionar. Primero, la DSN en Argentina durante la década de 1970. Después, la Política de Seguridad Democrática en Colombia desarrollada en la década de los 2000. Y en tercer lugar, se abordarían los lineamientos de la Defensa Nacional de Brasil desde 2010.

Estos tres casos no son excepcionales y, todo lo contrario, ilustran a la perfección cómo el paradigma de la DSN se generalizó en casi toda América Latina desde los 1970 y 1980, de modo que en otros países fuera de este objeto de estudio, como Perú o el triángulo norte centroamericano, la lucha contra el crimen organizado compromete, sobre todo, a las Fuerzas Armadas. Es por esto que, al estudiar estos

tres casos, simplemente se aspira a trabajar en lo más parecido a un modelo comprensivo de la región.

El marco teórico de este artículo es el de la geopolítica crítica, que es un enfoque que “intenta reconceptualizar la Geopolítica como discurso, que contribuye a la construcción cultural del mapa geopolítico global” (Cairo, 2008: 427). Es decir, la geopolítica crítica no intenta buscar estructuras espaciales de índole física, económica o de otro tipo, sino que parte de una epistemología diferente: son los discursos los que son objeto de indagación. Los discursos geopolíticos se refieren a la forma en que los intelectuales de Estado (*intellectuals of statecraft*) –ese grupo heterogéneo tanto de “teóricos” universitarios, de institutos de investigación como de “practicantes” militares o diplomáticos– espacializan la política mundial, en palabras de Agnew y Corbridge (1995) es:

La forma en la que la geografía de la economía política internacional ha sido “escrita y leída” en las prácticas de la políticas económicas y exteriores [de los Estados] a lo largo de diferentes periodos de orden geopolítico. “Escrito” alude a la forma en que las representaciones geográficas son incorporadas en las prácticas de las elites políticas. “Leído” alude a las formas en que esas representaciones son comunicadas (1995: 46-47).

En tanto que discurso, cabría diferenciar una “geopolítica práctica” de una “geopolítica formal”. La primera sería una actividad estatal, un ejercicio en el que el mundo es “espacializado” en regiones con atributos o características diversas por parte de la burocracia encargada de la política exterior de los Estados (diplomáticos y militares fundamentalmente), mientras que la segunda serían las teorías, modelos y estrategias que elaboran los académicos e investigadores, y que obviamente están íntimamente relacionados con la geopolítica práctica.

Queda señalar que, metodológicamente, responde a una orientación claramente inductiva, en tanto que, de estudios de caso que comprenden diferentes momentos históricos y diferentes regímenes políticos –y orientaciones ideológicas– se busca ofrecer una respuesta en clave regional. Asimismo, es exploratorio, en tanto que se trata de una hi-

pótesis que, en cierta manera, contradice la mayoría de la bibliografía más relevante que analiza este fenómeno de la militarización de la seguridad en el continente. Y finalmente, se centra tanto en documentos normativos, que inspiran la hoja de ruta de las diferentes políticas de seguridad analizadas, como en textos de naturaleza ensayística y textos periodísticos que permiten analizar el discurso de seguridad en estos países y períodos, acorde con el marco teórico escogido.

2. La Doctrina de Seguridad Nacional en Argentina

Uno de los elementos más destacables de las dictaduras militares que tienen lugar en América Latina a partir de 1960 es que cualquier identificación sobre el interés nacional se presenta, simultáneamente, en un doble plano, interior y exterior. Así, ambos se imbrican en lo que, a partir de ese momento, pasa a denominarse como Doctrina de Seguridad Nacional (Lozada *et al*, 1983; Tapia, 1986; Comblin, 1989). Para este último autor, la DSN viene a señalar que los orígenes de la crisis política en los Estados latinoamericanos de aquel momento derivaban de un enemigo interno cuyo principal propósito, interna y externamente, era el de *satelizar* el país alrededor de una gran potencia hostil, y a expensas de los objetivos nacionales (Comblin, 1989).

El peligro real que deriva, por ende, de este enemigo interno no es tanto militar como ideológico-político y moral, si bien como enemigo de inspiración foránea, es un “extranjero” dedicado a pervertir política y moralmente a la sociedad y, en último término, anhelar la destrucción del Estado. Razón ésta que motivaría la necesidad, tal y como sucedería con cualquier enemigo, de ser combatido por las Fuerzas Armadas.

Sea como fuere, el discurso de la DSN tiene una marcada relación con otros anteriores, en especial, con aquellos provenientes de la seguridad hemisférica, por lo cual llegaban a confundirse en algunas de sus formulaciones, como da cuenta de ello Ravines (1965: 138-139):

La victoria sobre el comunismo nunca, nunca puede ser una victoria de tipo económico, ni tampoco una batalla de dólares, ni de casas ni de escuelas. Será una victoria ideológica y política, una conquista de las mentes de millones de latinoamericanos

(...) Las condiciones para sacar la lucha ideológica de la órbita local están maduras, y ahora se puede conducir esta empresa en todo el ámbito latinoamericano, secundada y apoyada sin dudas por un vigoroso interamericanismo que debemos hacer que sea monolítico. De este modo, será posible conquistar la seguridad de todo el hemisferio.

Esencialmente, y volviendo a Comblin (1989), la DSN en sí es un discurso tan original como diferente. En el caso específico de Argentina, la doctrina se incorporó definitivamente a partir del año 1966, coincidiendo con el gobierno del General Onganía, de modo que cuando Costa Méndez asume la cancillería es que se crea el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE). Es a partir de este momento, precisamente, que se caracteriza de manera precisa a un enemigo de doble cara: “la amenaza externa ‘comunismo’ no proviene sólo del exterior, sino que se encuentra en el interior de los respectivos países” (Lohlé, 1988: 194).

Este hecho no es ni mucho menos baladí, pues al establecerse la identidad común del enemigo interno y externo, los métodos más violentos –lógicamente, en forma de terrorismo de estado– se podían emplear contra el enemigo interno en los mismos términos que contra el enemigo externo, tal y como lo propone Atilio Borón (1987: 140):

Dado que la fuerza bruta y la impunidad absoluta eran consideradas por los modernos bárbaros como procedimientos legal y éticamente aceptables, la militarización de la política interna fue seguida por la militarización de la política internacional, y en vez de las largas y tediosas negociaciones y de los discretos compromisos diplomáticos se pasó a la acción directa, pues sólo los escépticos y los débiles podían dudar que la fuerza era el medio más eficiente de intervención en los asuntos internacionales.

En realidad, enemigos interiores y exteriores no tenían que ser necesariamente comunistas, de modo que demócratas de diferente impronta y Estados con gobiernos de distintas tipologías podían ser igualmente tildados de enemigos. De hecho, la posibilidad de una guerra exterior en Argentina se llegó a barajar en varias ocasiones. Antes de la guerra con Gran Bretaña de 1982, se estuvo a punto de ir a la

guerra contra Chile en 1978 e, incluso, algunos como Lipovetzky (1984) llegan a proponer que aquella primera fue, en realidad, alternativa de la segunda.

Lo cierto es que el General Osiris Guillermo Villegas fue uno de los escritores militares argentinos más prolijos, ocupándose en varias ocasiones de la DSN. Su primer trabajo de referencia, de hecho, se encontraba dedicado a la “guerra revolucionaria comunista” y en él se formulaban los argumentos y rasgos más significativos de la doctrina de contrainsurgencia, una vez analizados los fundamentos del peligro comunista:

La guerra revolucionaria busca conquistar el poder absoluto y la modificación total de la estructura jurídica de cada país, en particular, y del mundo occidental, en general, a fin de implantar el comunismo, como solución única y mundial. La lucha contrarrevolucionaria, como se deduce de su propio nombre, se opone a dicho propósito; ella no podría ser eficaz, entonces, si contemplara sólo aspectos parciales del conflicto (Villegas, 1962: 95).

Serían varios los elementos destacables de estas definiciones. Primeramente, queda claro el parentesco entre la DSN que propone Villegas con los discursos estadounidenses sobre seguridad nacional. Esto es, el enemigo opera en un plano tanto interno como externo; si bien la *intelligentsia* estadounidense de la seguridad nacional enfatiza el plano exterior, en Argentina en particular, y en el Cono Sur en general, se prioriza la dimensión interior. En segundo lugar, al carácter total de la insurgencia se ha de oponer una lucha sistemática, pues el enemigo actúa en todos los frentes y, por tanto, de lo que se trata es de eliminar tanto a los terroristas como a los intelectuales afines a aquéllos. Por último, al recurrir al término “guerra revolucionaria”, han de ser las Fuerzas Armadas y no las Fuerzas de Seguridad las comprometidas con la misma. Así, “si las Fuerzas Armadas no advierten el peligro y reaccionan a tiempo, favorecen el juego enemigo que se puede desarrollar al amparo de la ‘libertad indiscriminada’ de una democracia que no aplique ‘leyes preventivas y represivas’” (Villegas, 1962: 13).

Tras su experiencia como miembro del Consejo Nacional de Seguridad, durante la dictadura de Onganía, Villegas publicaría otro trabajo de relevancia, decisivamente influido por la DSN. A tal efecto, la concepción organicista del Estado y la concepción *ratzeliana* de las relaciones interestatales son claramente puestas de manifiesto en el mismo:

Debemos comprender que la lucha de las sociedades humanas por la supervivencia ha de seguir indefinida y periódicamente implacable, cada vez con formas y medios más sutiles y que la experiencia enseña, con su sabiduría tremenda, que el éxito ha sido siempre de los más fuertes (Villegas, 1969: 13).

En esta lucha serían cuatro los elementos más importantes. En primer lugar, un proyecto nacional, que es la “definición explícita de los intereses vitales de la nación futura”. Después, una *élite* nacional, a la cual atañe la formulación y dirección del cambio. En tercer lugar, un líder encargado de interpretar y dar sentido al proyecto nacional. Y por último, “una dinámica social que lo acate y lo ejecute”, es decir, un pueblo dispuesto a seguir los dictados de la *élite*. Quedaría, mencionar un último trabajo, de 1975, publicado precisamente un año antes de la que será la dictadura más sangrienta del Cono Sur y en el que se termina poniendo de manifiesto la estrecha vinculación de la DSN con un discurso geopolítico *naturalizador*, propio de la geopolítica alemana del periodo nacionalsocialista.

3. La Política de la Seguridad Democrática en Colombia

La Política de Seguridad Democrática (PSD), concebida e implementada por el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010), implicó el empleo masivo de las Fuerzas Militares del Estado (Fuerzas Armadas y Policía Nacional) en aras de resolver militarmente el conflicto armado interno colombiano. Su máxima pasaba por entender que la paz en Colombia únicamente resultaba posible a partir de la derrota de los diferentes grupos armados –especialmente Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia– Ejército del Pueblo (FARC-EP) y Ejército de Liberación Nacional (ELN)– y que a inicios del nuevo milenio persistían en el país.

Aunque en Colombia, con un sistema político formalmente democrático, los aspectos de contrainsurgencia siempre fueron, sobre todo, un asunto del Ejército (Ríos y Zapata, 2019; Pizarro, 2019), la PSD supuso un paso cuantitativo y cualitativo muy importante en esta implicación. Esto es algo diferente, por ejemplo, a lo sucedido en Perú, en donde hasta finales de 1982, la respuesta de la fuerza pública contra un entonces incipiente Sendero Luminoso recayó inicialmente sobre la Policía Nacional, y solo a partir de entonces pasaría a manos del Ejército y de la Marina (Degregori, 2011; Ríos, 2019).

Sea como fuere, la PSD se entiende como un intento de militarizar al máximo la política de seguridad, justificada en parte por los fallidos intentos negociadores de los años 1980 y 1990. Por ello, y teniendo como experiencia más inmediata el abnegado proceso de paz del Caguán, la llegada a la presidencia de Colombia de Álvaro Uribe, en 2002, se entiende desde la premisa de que el conflicto únicamente es superable con una derrota en toda regla de los grupos armados insurgentes.

Por lo anterior, se invierte de manera sostenida en el tiempo más de un 4% del PIB en seguridad y defensa, lo que hace de Colombia uno de los países con más gasto militar del mundo, duplicando la inversión media de los países de la OCDE. Así, a los cerca de 8.000 millones de dólares directamente invertidos al respecto bajo la presidencia de Álvaro Uribe, hay que añadir otros 8.000 millones provenientes del Plan Colombia, que fue un acuerdo de cooperación con Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico, si bien inicialmente suscrito por Andrés Pastrana y Bill Clinton, en 1999, y redefinido por las presidencias de Álvaro Uribe y George W. Bush –que primaron el alza, ante todo, del gasto militar (Ríos, 2017):

El Plan Colombia, una vez que llega Álvaro Uribe a la presidencia queda desdibujado. Se desnaturaliza. Pierde el inicial componente social que Andrés Pastrana le había conferido y se reduce a una política netamente guerrerista, de absoluta paz negativa (Entrevista personal con el exministro de Andrés Pastrana, Germán Bula Escobar, Bogotá, 2015).

En cualquier caso, este buen entendimiento entre Bush y Uribe no será ajeno a los nuevos códigos geopolíticos de Estados Unidos marcados, como se apuntaba al inicio de este trabajo, por la guerra contra el

terrorismo global, producto de los atentados del 11 de septiembre de 2001:

La guerra contra el terror no se ganará a la defensiva. Debemos llevar la batalla al enemigo, desbaratar sus planes y confrontar las peores amenazas de que emerjan. En el mundo en que entramos, el único camino hacia la seguridad es la acción. Y esta nación actuará (...) Y nuestra seguridad requerirá que todos los americanos miren al frente con resolución y estén listos para la acción preventiva cuando sea necesario defender nuestra libertad y para defender nuestras vidas” (George W. Bush, Office of Press Secretary, 2002).

El resultado de la PSD fue un incremento notable del pie de fuerza, de modo que la Policía Nacional colombiana pasó de 110.000 a 160.000 efectivos y las Fuerzas Armadas, aumentaron de 203.000 a 270.000 integrantes. Esto supone un crecimiento de un 40% en el número de miembros de las fuerzas militarizadas que, además, resultaban destinatarios de otros avances en materia de modernización, organización, distribución y disposición de recursos –especialmente, en capacidades de combate militar aéreo, inteligencia y nocturno– (Mindefensa, 2010). Así, Colombia rápidamente se iba a convertir en el cuarto país del continente que más incrementa su gasto militar –tras Chile, Venezuela y Ecuador– y en el segundo con mayor número de tropa per cápita, con 881 efectivos cada 100.000 habitantes, sólo superado por Bolivia (Ministerio de defensa, 2011: 17).

Durante los años de presidencia de Álvaro Uribe, la militarización del Estado en Colombia se consolida hasta tal punto que, por ejemplo, si durante los tres años de diálogo del Caguán se contabilizaron un total de 600 acciones armadas del Ejército contra el ELN y otras 1.256 contra las FARC-EP, sólo en la primera presidencia de Álvaro Uribe (2002-2006), dichas cifras se elevaron hasta los 1.469 combates contra el ELN y los 5.618 contra las FARC-EP (ODHDIH, s.f.).

Fruto del mayor respaldo que tuvo la iniciativa militar, entre 2002 y 2010 se destruyeron más de 20.000 laboratorios cocaleros y se incautaron más de 1.200 toneladas de marihuana y otras tantas de cocaína (UNODC, 2011). Del mismo modo, las FARC-EP pasaron de casi 20.000 efectivos a poco más de 8.000 y el ELN redujo su pie

de fuerza de los 5.500 efectivos a los 2.000 combatientes. Por todo lo anterior, si en 2002 se contabilizaban 154 acciones armadas del ELN y 1.042 de las FARC-EP, éstas decaían a las 65 y 724 respectivamente en 2010 (ODHDIH. s.f.). Incluso, hay quienes estiman que además de perder la mitad del territorio bajo su control territorial en favor del Estado en apenas ocho años, su capacidad operativa pudo decaer hasta un 77% para el caso del ELN y un 83% para el de las FARC-EP (Fundación Seguridad y Democracia, 2008: 5).

Esta beligerancia sin parangón en la historia reciente de Colombia, cualitativamente, se inscribe en un absoluto estado de excepción, en el que los límites del Estado de Derecho quedaron tan desdibujados como sobrepasados, y siempre justificados por un bien jurídico superior que respondía a la siguiente fórmula: primero seguridad, después libertad. De hecho, el mismo Álvaro Uribe, al ser preguntado sobre el conflicto armado interno *per se*, negaba su existencia arguyendo lo siguiente:

Yo nunca hablé ni utilicé la palabra conflicto. La palabra conflicto aplica a la disputa entre insurgencias y dictaduras. Entre guerrillas y sistemas no democráticos. En Colombia siempre ha habido una democracia sólida, desafiada por grupos que terminaron reducidos a narcoterrorismo. Tampoco he utilizado nunca el concepto de guerra porque el problema nuestro, en Colombia, era un problema de orden público. Nosotros lo que teníamos que hacer era garantizar seguridad y velar por un cumplimiento con el ciudadano (Entrevista personal con Álvaro Uribe, Bogotá, 2015).

Así, el problema de orden interno de Colombia sería una suerte de *narcoterrorismo*, que sería la evolución desdeologizada del concepto de narco-guerrilla que a inicios de los 1990 proponían en su trabajo Palacio y Rojas (1990), y frente a la cual, todos los esfuerzos por terminar con el enemigo resultarían válidos, aunque no siempre se situasen en el campo de la legalidad. De este modo, la PSD se acompañaba de procedimientos ajenos a la misma, pero definitivamente complementarios. Así, tres serían especialmente ilustrativos: el paramilitarismo, la parapolítica y los falsos positivos.

Los grupos paramilitares, y en especial, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), se iban a convertir en un aliado innegable en la

puesta en marcha de la PSD, al menos durante el primero de los mandatos de Álvaro Uribe. El paramilitarismo, hegemónico en buena parte del norte del país, gracias a sus más de 12.000 efectivos, sirvió para expulsar a la guerrilla de enclaves como casi toda la región Caribe o buena parte del Magdalena Medio (Ríos, 2017b):

Lo cierto es que todo benefició a Uribe. Él y gente muy cercana a él se beneficiaron de la guerra y de ahí su posición a que no acabe de manera negociada. Si bien Uribe no ha estado a la cabeza de nada, con sus tentáculos fomentó esta situación. Las AUC, junto con paramilitares y Convivir erradicaron parte de las milicias existentes en la región. Solo en Urabá murieron 7.000 personas de las cuales 4.500 eran guerrilleros. Todos, policía, Ejército, AUC, actuábamos contra un enemigo común (Entrevista personal con el jefe paramilitar Freddy Rendón, Bogotá, 2015).

Y es que, junto a la respuesta estrictamente (para)militar, había otra de impronta política, por la cual, los años de presidencia de Álvaro Uribe que transcurren entre 2002 y 2005, alimentan un fenómeno particular de “pacificación”. Una vez conseguida la expulsión del enemigo, era momento de refundar el orden político local, de manera que la alianza entre narcotraficantes y paramilitares, junto a partidos políticos y grupos empresariales, desemboca en una confluencia de intereses que involucraría a más de 100 congresistas y altos cargos en 200 municipios del país según la Defensoría del Pueblo (2011), y conocida como “parapolítica”.

Quedaría la cuestión de los falsos positivos. Un fenómeno que responde a la comisión de miles de ejecuciones de civiles realizadas por miembros de la Fuerza Pública y que posteriormente eran presentados a la sociedad como guerrilleros que nunca fueron abatidos con el propósito de engrosar las cifras del conflicto y legitimar el gasto creciente en seguridad y defensa. Una situación que se incrementó exponencialmente con motivo de la Directiva 029 impulsada por el entonces ministro de Defensa, Camilo Ospina, en 2005 y que incentivaba a cada integrante del Ejército a la consecución de bajas en las filas guerrilleras. Cuestión aparte, este marco de legalidad quedaba reforzado en tanto que los operativos del Ejército, como sucedió con las operaciones “Mariscal” y “Orión” en las comunas de Medellín, se hacían en compañía de la

Fiscalía para que ésta respaldase *ipso facto* el operativo, y evitar así posibles acusaciones por violación de los Derechos Humanos².

Finalmente, queda señalar que todo lo anterior no se podría comprender sin su proyección externa. Es decir, la PSD no solo venía inspirada por un nuevo código geopolítico proveniente de Estados Unidos por el cual la guerrilla quedaba resignificada en simple terrorismo. A su vez, producto de ello, Colombia elaboraba su particular código geopolítico identificando un colaboracionismo exterior de Ecuador y Venezuela con la causa guerrillera –el enemigo externo. Ello motivaría diferentes tensiones políticas y diplomáticas que llegarían a su punto más álgido en 2008, cuando Colombia bombardeó el norte de Ecuador para dar de baja a uno de los comandantes de las FARC-EP, “Raúl Reyes”, ocasionando una crisis regional sin precedentes. A ello se sumaba la tensión interna en la Comunidad Andina, el recelo de Álvaro Uribe hacia el regionalismo posliberal, y la necesidad de acrecentar la relación del eje Bogotá-Washington en oposición a Sudamérica. De hecho, tal sería la distancia con respecto al vecino bolivariano, que al poco de dejar su presidencia reconocería abiertamente que, ante el incremento de presencia guerrillera en la frontera colombo-venezolana de departamentos como Norte de Santander, Arauca, Cesar o La Guajira, su gobierno llegó a barajar el enfrentamiento bélico externo: “[Frente a esta situación] yo puedo hacer dos cosas, o quedarme quieto sin más o iniciar un operativo militar en Venezuela. Mi opción era la segunda, pero no me dio el tiempo” (Entrevista personal con Álvaro Uribe, Bogotá, 2015).

4. La nueva implementación de la doctrina de Garantía de la Ley y del Orden en la *Defensa Nacional* de Brasil

En un trabajo reciente sobre las nuevas tareas de las Fuerzas Armadas en América Latina, Alda (2019: 35) señala que “las Fuerzas Armadas están siendo empleadas para luchar contra el crimen organizado, pese a que su naturaleza, marco jurídico y capacidades se corresponden con una fuerza para la defensa exterior”. La autora ni entra a discutir esta cuestión –considera el debate “obsoleto” (Alda, 2019: 38)– y simplemente la inscribe en la tendencia global, especialmente marcada en América Latina, de construir ejércitos polivalentes o multimisión.

Ésta puede ser una posición muy realista, pero olvida que, dada la naturaleza del entrenamiento militar, su uso en misiones internas implica un riesgo a que se produzcan violaciones de derechos humanos (Norden, 2016: 248).

El ejército brasileño quizás sea uno de los mejores ejemplos regionales de esta tendencia, que comienza en el mandato de Fernando Henrique Cardoso, pero que se acentúa en los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff. Las Fuerzas Armadas –por mencionar sólo algunas tareas no convencionales– se ocupan no sólo de garantizar la soberanía, sino de procurar el desarrollo económico, evitar la degradación ecológica, controlar vastos espacios como el Amazonas o luchar contra el crimen organizado en las fronteras y otros espacios internos (Saint-Pierre, 2009).

De este modo, esta última tarea se enmarca en la doctrina de la Garantía de la Ley y del Orden (GLO), que tiene una amplia tradición en Brasil. Al menos desde 1891 forma parte del mandato constitucional para las Fuerzas Armadas (Passos, 2019), y ha sido utilizada para justificar intervenciones diversas en política interior de las Fuerzas Armadas, lo cual incluye las acciones de contrainsurgencia asociadas a la DSN, si bien en los últimos años, y por diversos gobiernos democráticos en Brasil, se ha hecho un uso relativamente intenso de la misma.

La definición de las tareas de defensa y sus objetivos en Brasil, y de la organización y estructura de sus fuerzas armadas se realiza en tres documentos principales: el *Livro Branco da Defesa Nacional* (LBDN), la *Estratégia Nacional de Defesa* (END) y la *Política Nacional de Defesa* (PND). La END (Ministerio de Defensa, 2012b), en línea con la idea de que el Ejército es polivalente, se ocupa de bastantes más cosas que las tareas consideradas tradicionalmente como propias de la defensa, y se extiende a temas tales como educación, ciencia y tecnología, desarrollo e infraestructura. A su vez, menciona como inseparables las estrategias de Defensa y Desarrollo Nacional. Por su parte, en la PND se señala claramente que una de las misiones de las Fuerzas Armadas brasileñas ha de ser:

Efectuar operaciones internas de garantía de la ley y el orden, cuando los poderes constituidos no puedan garantizar la paz pública y uno de los jefes de los tres poderes lo requiere, forma

parte de las responsabilidades constitucionales de las Fuerzas Armadas (Ministerio de Defensa, 2012b: 58).

Es decir, con base en lo anterior, tareas claramente de seguridad interna son encomendadas a las Fuerzas Armadas de Brasil de modo normal dentro del universo constitucional, ello, aunque no sean consideradas ni habituales ni fundamentales. Un ejemplo de la aplicación de esta doctrina de la GLO, que recoge el LBDN, es, por ejemplo, la creación de una “fuerza de pacificación”:

Para cooperar con el gobierno del [estado do Rio de Janeiro] en el establecimiento de la paz social, después de los actos realizados por el crimen organizado. El Complexo do Alemão-Penha [un conjunto de 15 *favelas* de Río] fue ocupado después de acciones coordinadas entre el Ejército, la Marina y la Policía Militar del Estado (Ministerio de Defensa, 2012a: 166).

Lo cierto es que estas “fuerzas de pacificación” se han hecho relativamente habituales desde 2010 en este y otros complejos de *favelas*, como Maré. Responderían a que el crimen organizado, en especial el ligado al comercio de drogas, se ha transformado en una amenaza transnacional producto de la globalización y “de esa manera, la paz y la tranquilidad, que caracterizaron a América del Sur en el pasado reciente, desaparecieron” (Freire, 2018: 7). Al respecto, Passos (2019) describe cómo estas operaciones militares en el campo de la seguridad pública resultan provenientes, ante todo, de dos factores: las experiencias de las Fuerzas Armadas en la contrainsurgencia, pero también en las misiones humanitarias en diversos países donde el Ejército brasileño ha estado presente en los últimos años, muy en especial en Haití (Hirst, 2018). El discurso de las misiones humanitarias, e incluso la imaginería de las tropas en las mismas –como el uso del gorro azul por los militares, tal y como sucedía en la misión en Haití– se ha exportado a las misiones de GLO en el interior. Es evidente que, de esta forma, dichas misiones se alejan del estigma de la lucha contrainsurgente y se ponen bajo el paraguas de las misiones “humanitarias”, mucho mejor aceptadas en general por parte de la sociedad civil.

Así las cosas, los militares deberían actuar porque el crimen organizado escapa al alcance de la Policía, pero también porque la corrupción

imperante en esta fuerza la incapacita para esa lucha. Lo apuntado previamente responde a la narrativa que se ha manejado en Brasil, pero también en otros países, sobre todo México, Guatemala, Honduras o El Salvador, para justificar el empleo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico. Passos (2019: 219), a tal efecto, recoge de una entrevista con un general que comandó una de las intervenciones en una *favela*, la convicción de éste de que “el pueblo en la favela había sido ‘abandonado por el gobierno del estado’ por mucho tiempo y la pacificación les había finalmente proporcionado servicios públicos”. Pero no son sólo los protagonistas de las acciones quienes desarrollan esta narrativa, sino que se difunde de forma masiva en los medios de comunicación. Por ejemplo, el filme *BOPE Tropa de Élite* (2007) también se ocupa de la corrupción policial y su extensión a la clase política, la cual debilitaría extraordinariamente la lucha contra el narcotráfico, abonando de paso la idea de que la intervención en la lucha contra el crimen de un cuerpo supuestamente no “manchado” por estos problemas, como sería el Ejército, no sólo resulta más efectiva, sino que se trataría de la única forma posible de abordar la solución.

La dimensión exterior del proceso, en este caso, está ya incorporada, ya que las misiones humanitarias que desarrollan las Fuerzas Armadas brasileñas en otros países conforman el modelo ideal de las operaciones GLO. En todo caso, es importante entender que en muchos Estados post-dictatoriales de América Latina se han hecho esfuerzos para superar las concepciones estatistas y nacionalistas de la DSN y se han formulado propuestas de seguridad democrática más centradas en los seres humanos que habitan sus territorios, si bien, de acuerdo con Tickner (2016: 75):

Democratic security put into play a contradictory logic in which, at the same time that military participation in the security realm was eschewed, the declaration of an existential threat to democracy called for extraordinary and eventually militarized measures.

Conclusiones

Como se planteaba al principio de este trabajo, una de las cuestiones claves pasa por dilucidar si el discurso de la Seguridad Nacional en estos

países resulta singular o si tiene relación con distintos discursos políticos sobre el territorio, prevalecientes en otros Estados democráticos. Es decir: ¿la DSN es una excepción o una forma autoritaria entre los discursos de la seguridad nacional?

Walker (1990) ya señaló hace tiempo cómo la tradición teórica que se puede remontar a Maquiavelo y Hobbes conduce al cierre de los espacios políticos. Esto es, a Estados territorialmente definidos en donde la seguridad se define en términos espaciales de exclusión: los enemigos se conforman como los *otros*, que habitan otro territorio –o sirven a los habitantes de otro territorio–, y cuyo papel fundamental del Estado es proporcionar seguridad a sus habitantes. Esta tradición, desde el siglo XVI ha ido formulándose de diversas maneras y, tras la Segunda Guerra Mundial, dio lugar, como señala Dalby (1990: 13):

En los Estados Unidos, y en un sentido más general en el “mundo occidental”, [a la existencia de] una preparación constante para la guerra con la Unión Soviética, una condición perpetua que se resume en la frase “el Estado de la Seguridad Nacional”.

En este sentido, la DSN, especialmente en el Cono Sur latinoamericano, no es un discurso singular en el sistema de Estados, pero sí tiene rasgos específicos, que residen en el absoluto protagonismo de lo militar en la política. No sólo se reparten los militares los ministerios del Gobierno, sino que transfieren los conceptos propios del derecho penal militar al derecho penal común (Reyes, 1990). Por ejemplo, en Argentina, mediante la Ley 16970 sobre Defensa Nacional, se dio competencia a los militares para el juzgamiento de delitos civiles. La Ley 20840 de 1974 sobre Seguridad del Estado estableció severas limitaciones a la libertad de prensa y, por último, el Decreto 20338 de 1976 restableció la pena de muerte.

Estas prácticas se extendieron a otros Estados latinoamericanos. Los mismos teóricos de la Seguridad Nacional latinoamericanos negaban la existencia de una doctrina particular, toda vez que los mecanismos de seguridad nacional ejercidos por las dictaduras militares latinoamericanas serían del mismo orden de los que disponen otros Estados y la definición de una DSN sería “propaganda izquierdista”:

En este caso particular, el artificio de querer descalificar los principios y las medidas de protección del Estado como si fuesen imposturas de los intereses opresores revela bien la falta de sinceridad y de coherencia de esos grupos de intelectuales de izquierda (Meira, 1987: 580).

La definición de la DSN formó parte de una estrategia democrática, que intentaba aislar a estos regímenes dictatoriales señalando su excepcionalidad en una estrategia de alianzas amplias de todas las fuerzas democráticas. En este sentido, la difusión del trabajo iniciático de Comblin (1979) por parte de la Vicaría de la Solidaridad del arzobispado de Santiago de Chile formaría parte de esta estrategia. Los discursos que advierten de la existencia de enemigos internos y asocian las Fuerzas Armadas al mantenimiento de la seguridad nacional no son privativos entonces de las dictaduras militares, como bien prueba el caso de Colombia, y en particular de la uribista PSD. Y aquí es importante hacer notar que no son sólo gobiernos de orientación conservadora los que hacen ese uso de las Fuerzas Armadas, sino que gobiernos progresistas como los de Evo Morales en Bolivia o Hugo Chávez en Venezuela también han militarizado la seguridad nacional para hacer frente a amenazas separatistas o de golpe de Estado. Es decir, un régimen político democrático acude en América Latina al uso de las Fuerzas Armadas para resolver problemas políticos internos más fácilmente que en Europa o los Estados Unidos. Incluso en el país más alejado de esta particular realidad latinoamericana, como es Uruguay.

La militarización de la seguridad nacional tampoco puede entenderse como asociadas a las pugnas de la Guerra Fría o sus continuidades posteriores, como podría sugerir el caso de Colombia o Perú, porque la aplicación en la nueva PDN de la doctrina GLO en Brasil con posterioridad al fin de la Guerra Fría, e, igualmente, otras experiencias en Guatemala, Honduras o El Salvador en la lucha contra las drogas en la década pasada, invitan a entender todo lo contrario. La fuerte intervención de las Fuerzas Armadas de los países latinoamericanos en la política de seguridad interna -en otras palabras, la profunda militarización de la seguridad nacional en los países latinoamericanos, con excepción de Costa Rica- no responde a una desviación dictatorial de la política, ni resulta de la experiencia local del conflicto global de la Guerra Fría. Más bien, es muy posible que tenga más que ver con

la debilidad de los Estados periféricos y semiperiféricos y su mayor dificultad en construir consensos democráticos legitimadores en cuanto a sus políticas de ley y orden.

Los discursos de seguridad de los Estados latinoamericanos, que hacen inteligible la intervención interna de las Fuerzas Armadas, se adaptan bastante a los discursos de seguridad globales. Así, la DSN se ajustaba al discurso de la geopolítica ideológica propia de la Guerra Fría, mientras que las nuevas políticas de defensa nacional –que incorporan una vertiente de lucha contra el crimen organizado– se modelan en el discurso de defensa militarizada de los derechos humanos que legitiman las intervenciones llamadas “humanitarias” tanto en Estados de la periferia como de la semiperiferia del sistema mundial.

En conclusión, la seguridad nacional está muy militarizada en América Latina y se trataría de una de las áreas del planeta en las que se contempla positivamente la solución militar de los problemas domésticos, aunque conviene destacar que ello no tendría por qué ser así y que existen alternativas, hasta el momento, poco contempladas en la región y al estilo de las que propone, por ejemplo, Cynthia Enloe (2016), en las que las opiniones de los expertos militares en seguridad son sólo una parte más de las opiniones sobre seguridad, junto a las de los movimientos sociales, los sindicatos, los grupos locales de mujeres y activistas por la paz y otros actores no estatales.

NOTAS

1. Una versión de este trabajo de los autores aparecerá en Moisis, S. *et al.* (2020). *Handbook on the changing geographies of the state: New spaces of geopolitics*. Northampton: Edward Elgar.
2. Entre 2002 y 2011 las Fuerzas Militares fueron responsables de 4.596 violaciones a los Derechos Humanos y el DIH, seguida de los grupos paramilitares (6.167), FARC-EP (2.666) y ELN (351). Véase: CINEP (2011) *Informe Especial. 'Falsos Positivos 2010': Clamor por la vida y la justicia*. Bogotá. CINEP.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agnew, John y Corbridge, Stuart (1995). *Mastering Space: Hegemony, territory and Political Economy*. Londres: Routledge.
- Alda, Sonia (2019). “Fuerzas Armadas entrenadas para la defensa exterior, apoyando la lucha contra el crimen organizado. ¿Qué cambios se requieren? ¿Adaptación, modernización o transformación?”. En Alda, Sonia y Sampó, Carolina (comps.) *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*. (35-62). Lima: Centro de Estudios Estratégicos.
- Borón, Atilio (1987). “La guerra de las Malvinas: algunas reflexiones en torno a las implicaciones internacionales del Estado autoritario”. En Silva, José A. (coord.) *Los factores de la paz*. (129-149). Caracas: Nueva Sociedad / Universidad de las Naciones Unidas.
- Cairo, Heriberto (2008). “Geopolítica”. En J. C. Pereira (coord.) *Diccionario de relaciones internacionales y política exterior* (pp.425-427). Barcelona: Ariel.
- Cairo, Heriberto (2018). *Las guerras virtuosas de George W. Bush. Las transformaciones del territorio, de la soberanía y de los discursos geopolíticos en el siglo XXI*. Madrid: Trama.
- Cha, Victor (2000). “Globalization and the Study of International Security”. *Journal of Peace Research*, 37(3), 391-403.
- Comblin, José (1989). *Doctrina de Seguridad Nacional. II*. San José de Costa Rica: Editorial Nueva Década (publicado originalmente por la Vicaría de la Solidaridad del Arzobispado de Santiago de Chile en 1979).
- Dalby, Simon (1990). *Creating the Second Cold War: The Discourse of Politics*. Londres: Pinter Publishers.
- Defensoría del Pueblo (2011). *Decimonoveno Informe del Defensor del Pueblo*. [En línea] http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/02/19_informe_congreso_I.pdf. [Consultado el 29 de noviembre de 2019].
- Degregori, Carlos I. (2011). *Qué difícil es ser Dios: el Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso y el conflicto armado interno en el Perú: 1980-1999*. Lima: IEP.
- Diamint, Rut (2015). “A new militarism in Latin America”. *Journal of Democracy*, 26(4), 155-168.

- Enloe, Cynthia (2016). *Globalization & Militarism: Feminists Make the Link*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Fondevila, Gustavo y Quintana-Navarrete, Miguel (2015). “War Hypotheses: Drug Trafficking, Sovereignty and the Armed Forces in Mexico”. *Bulletin of Latin American Research*, 34(4), 517-533.
- Freire, Ricardo (2018). “A nova política nacional de segurança pública e defesa social e seus reflexos para a defesa nacional”. *Cadernos de Estudos Estratégicos*, 1, 6-13.
- Fundación Paz y Seguridad (2008). “El debilitamiento de los grupos irregulares en Colombia, 2002-2008”. *Revista Coyuntura de Seguridad*, 23, 5-11.
- Hirst, Mónica (2018). “Latin American armed humanitarianism in Haiti and beyond”. *Relaciones Internacionales*, 27(55), 213-226.
- Huntington, Samuel (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Kurtenbach, Sabine y Scharpf, Adam (2018). “The Return of the Military”. *GIGA Focus Latin America*, 7, Hamburgo, German Institute of Global and Area Studies.
- Kyle, Brett y Reiter, Andrew (2019). “A new dawn for Latin American Militaries”. *NACLA Report on the Americas*, 52(1), 18-28.
- Lipovetzky, Jaime César (1984). *Disparen sobre el Beagle. En defensa de la mediación papal*. Buenos Aires: Distal.
- Lohlé, Juan Pablo (1988). “Segurança nacional e mudança social”. *Política e Estratégia*, 6, 190-196.
- Lozada, Salvador (1983). *La ideología de la Seguridad Nacional*. Buenos Aires: El Cid Editor.
- Mares, David y Kacowicz, Arie (eds.) (2016). *Routledge Handbook of Latin American Security*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Meira, Carlos de (1987) “Segurança Nacional: ideologia ou necessidade inerente ao Estado”. *Política e Estratégia*, 4(4), 575-583.
- Méndez, María (2019). “The violence work of transnational gangs in Central America”. *Third World Quarterly*, 40(2), 373-388.
- Mindefensa (Ministerio de Defensa Nacional) (2010). *Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*. Bogotá.

- Mindefensa (Ministerio de Defensa Nacional) (2011). *Gasto en Defensa y Seguridad 1998- 2011*. Bogotá.
- Ministerio da Defesa (2012a) *Livro Branco da Defesa Nacional*. Brasilia: Ministerio da Defesa. [On line. Available at: https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/livrobranco.pdf. Accessed on 3 January 2019].
- Ministerio da Defesa (2012b) *Política Nacional de Defesa / Estratégia Nacional de Defesa*. Brasilia: Ministerio da Defesa [On line. Available at: https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf. Accessed on 3 January 2019].
- Moloeznik, Marcos (2012). “Using the army to police organized crime in Mexico: What is its impact?” En Taylor, Shaneil *et al.* (eds.). *Policing Global Movement: Tourism, Migration, Human Trafficking, and Terrorism*. (57-74). Londres: Taylor and Francis.
- Müller, Markus (2015). “Punitive entanglements: The “war on gangs” and the making of a transnational penal apparatus in the Americas”. *Geopolitics*, 20(3), 696-727.
- Norden, Deborah L. (2016). “Latin American militaries in the 21st century”. En Mares, David y Kacowicz, Arie (eds.) *Routledge Handbook of Latin American Security*. (242-253). Londres y Nueva York: Routledge.
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (ODHDIH). (s.f.) *Síntesis de la violencia y la confrontación armada en Colombia, 1998-2012 y 2015*. Bogotá, Colombia.
- Palacio, Germán y Rojas, Fernando (1990). “Empresarios de la cocaína, parainstitucionalidad y flexibilidad del régimen político colombiano: narcotráfico y contrainsurgencia”. En Palacio, Germán (ed.) *La irrupción del paraestado. Ensayos sobre la crisis colombiana* (69-104) Bogotá: ILSA-CEREC.
- Passos, Anaís Medeiros (2019) “¿Guerra al crimen organizado? Favelas e intervención militar en Brasil”. En Alda, Sonia y Sampó, Carolina (comps.) *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado* (207-226). Lima: Centro de Estudios Estratégicos.
- Pizarro, Eduardo (2019) *De la guerra a la paz. Las Fuerzas Militares entre 1996 y 2018*. Bogotá: Planeta.

- Ravines, Eudocio (1965). "Ideology, intellectuals, and the security of the hemisphere". En Bailey, Norman (ed.) *Latin America: politics, economics, and hemispheric security*. (115-139). Nueva York: Praeger.
- Reyes, Alfonso (1990). "Legislación y seguridad nacional en América Latina". En CEMCAP: *El pensamiento militar latinoamericano: I. Democracia y seguridad nacional* (44-55). Ciudad de México / Guadalajara: Casa de Chile en México / Editorial Universidad de Guadalajara.
- Ríos, Jerónimo (2017). *Breve historia del conflicto armado en Colombia*. Madrid: La Catarata.
- Ríos, Jerónimo (2017b). "Determinantes geográfico-políticos de la acción violenta guerrillera: un análisis de la concurrencia regional de guerrillas y paramilitares en el conflicto colombiano". *Revista Española de Ciencia Política*, 44, 121-149.
- Ríos, Jerónimo y Zapata, Jaime (2019). "Política de Seguridad Democrática en Colombia: aproximaciones a un modelo de contrainsurgencia centrado en el enemigo". *Revista de Humanidades*, 36, 129-154.
- Ríos, Jerónimo (2019). "Narratives about Political Violence and Reconciliation in Peru". *Latin American Perspectives*, 46(5), 44-58.
- Rodrigues, Thiago y Labate, Beatriz (2016). "Brazil's Drug Policies: between repression and the alternatives". En Labatel, Beatriz, Canvar, Clancy y Rodrigues, Thiago (eds.). *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas*. (54-76). Cham: Springer.
- Saint-Pierre, Héctor Luis (2009). "La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa". *Documentos de Trabajo del Real Instituto Elcano*, 50, 1-27.
- Tapia, Jorge (1986). *Estrategocracia: el gobierno de los generales*. Santiago de Chile: Las Ediciones del Ornitorrinco.
- Tickner, Arlene (2016). "Securitization and the limits of democratic security". En Mares, David y Kacowicz, Arie (eds.) *Routledge Handbook of Latin American Security*. (67-77). Londres y Nueva York: Routledge.
- Verdes-Montenegro, Francisco (2019). "La (re)militarización de la política latinoamericana Origen y consecuencias para las democracias de la región". *Documentos de Trabajo de la Fundación Carolina*, 14, Madrid.

- Villegas, Osiris G. (1962). *Guerra revolucionaria comunista*. Buenos Aires: Círculo Militar.
- Villegas, Osiris G. (1969). *Políticas y estrategias para el Desarrollo y la Seguridad Nacional*. Buenos Aires: Pleamar.
- Villegas, Osiris G. (1975). *Tiempo geopolítico argentino*. Buenos Aires: Pleamar.
- Walker, Robert (1990). "Security, sovereignty, and the challenge of world politics". *Alternatives*, 15(1), 3-27.
- Zaverucha, Jorge (2008). "La militarización de la seguridad pública en Brasil". *Nueva Sociedad*, 213, 128-146.

RESUMEN

Geopolítica crítica de la seguridad y la defensa en América Latina (1960-2020)

El siguiente trabajo indaga sobre la difusa relación entre seguridad y defensa que, tradicionalmente, ha tenido lugar en América Latina. A diferencia de la mayoría de la reciente literatura, que habla a grandes rasgos de "remilitarización", la hipótesis que se baraja es la de entender que el papel protagónico de las Fuerzas Armadas en la región responde a razones que escapan, en exclusiva del tipo de gobierno, color ideológico o amenaza frente al interés nacional. Es decir, el atributo de presencia significativa de las Fuerzas Armadas es más que todo consustancial, de manera que para ello se toman como objeto de análisis tres experiencias, en inicio, muy dispares entre sí: Argentina en la década de los sesenta y setenta; Colombia y la Política de Seguridad Democrática (2002) y, finalmente, Brasil y las Fuerzas Militares bajo el gobierno del Partido de los Trabajadores (2010).

ABSTRACT

Critical geopolitics of security and defence in Latin America (1960-2020)

The following work investigates the diffuse relationship between security and defence that has traditionally taken place in Latin

America. Unlike most of the recent literature, which speaks in broad strokes of “remilitarization,” the hypothesis that is being considered is to understand that the leading role of the Armed Forces in the region responds to reasons that escape, exclusively the type of government, ideological color or threat to the national interest. That is to say, the attribute of significant presence of the Armed Forces is mostly consubstantial, so that three experiences are taken as the object of analysis, initially, very different from each other: Argentina in the sixties and seventies; Colombia and the Democratic Security Policy (2002), and, finally, Brazil and the Military Forces under the government of the Workers Party (2010).

SUMMARIO

Geopolítica crítica da segurança e defesa na América Latina (1960-2020)

O trabalho a seguir investiga a relação difusa entre segurança e defesa que tradicionalmente ocorre na América Latina. Diferentemente da maioria da literatura recente, que fala amplamente de "remilitarização", a hipótese que está sendo considerada é a de entender que o principal papel das Forças Armadas na região responde a razões que fogem exclusivamente do tipo de governo, da cor ideológica ou da ameaça contra o interesse nacional. Ou seja, o atributo de presença significativa das Forças Armadas é mais que nada consubstancial, de modo que, para esse fim, tomam-se três experiências como objeto de análise, a princípio muito diferentes umas das outras: a Argentina nas décadas de sessenta e setenta; a Colômbia e a Política de Segurança Democrática (2002) e, finalmente, o Brasil e as Forças Militares sob o governo do Partido dos Trabalhadores (2010).



Drones: América Latina bajo vigilancia, el impacto de las nuevas tecnologías en la resolución de conflictos

Patricio Gieras

En la última década del corto siglo XXI asistimos a una serie más que notable de transformaciones e innovaciones, generadas por la Globalización, que traen aparejados impactos muy profundos en nuestras formas de ver y de analizar el mundo. Sin lugar a dudas nuestras sociedades se ven impactadas por todos estos cambios y, ningún país (por más alejado y atrasado que se encuentre en su desarrollo productivo) puede estar ajeno a esta nueva realidad, que derrama y se expande de manera general, llegando incluso a los lugares más recónditos del planeta.

Esta nueva era donde se destacan aspectos tales como la interconexión, la movilidad, el internet, los nuevos medios de comunicación, las redes

sociales, la interdependencia y la modernización, detallan la actualidad del tiempo en el que vivimos. Estamos frente a una búsqueda de mayor movilidad, integración y una revolución vertiginosa acerca de las tecnologías (Virilio, 2006) y es allí donde la Globalización logró alcanzar niveles capilares de nuestras vidas y nuestra propia existencia (parafraseando a Foucault) inimaginados décadas atrás, calando hondo en nuestras propias estructuras organizacionales. Nos encontramos ante un fenómeno social, cultural, político, económico e interracial de una magnitud incomparable y que se extendió más allá de todos los aspectos, “*it is in a world of constant circulation that liberties and exclusions are generated*” (Lyon; 2010: 328). Por primera vez en la historia, nos encontramos inmersos en un mundo multidimensional que busca más aspectos a incorporar y ámbitos de acción de los más diversos.

La inmediatez de los hechos, la fugacidad de las cosas, la necesidad imperiosa de la renovación y la innovación, la constante búsqueda de nuevas herramientas y elementos, sumado a la tecnologización de nuestras propias vidas, genera que desde las Ciencias Sociales y, en particular, desde el estudio de las Relaciones Internacionales logremos encauzar todos los conocimientos asociados a este fenómeno global y poder dilucidar los impactos que tendrán en nuestras sociedades.

Esta nueva realidad conecta y penetra no solo en las sociedades locales, sino al mundo entero y por ende, confronta no solo con nuestras cosmovisiones y entendimientos, sino también en cómo nuestros propios Estados desarrollan su accionar y tratan de controlar los procesos para poder limitar los impactos que la propia Globalización genera al interior de sus estructuras, teniendo en cuenta que no todas las aristas de este proceso mundial son “beneficiosas” para la sociedad toda. Es una red que une y a la vez distingue a todos o, como lo denomina Kaldor (2001) “*a contradictory process involving both integration and fragmentation, homogenization and diversification, globalization and localization.*” (p.3) y que sobretodo lleva a considerar que “*there will be increasing hostility toward global capitalism, as it enriches some but leaves other behind in term of skills, rewards and power*” (Paupp, 2007: 64).

Dentro de este panorama los Estados forman parte de los actores que sufren y sienten tanto el impacto como el efecto globalizador en todas sus ramificaciones, y empiezan a ver amenazadas sus funciones, su

soberanía desde varios lugares y, donde su autoridad no solo es puesta en tela de juicio sino que también “*are being challenged from above (...) from below and from the side*” (Haass, 2008: 2). Estos potenciales desafíos se ven aumentados cuando comprobamos que nuestros propios Estados son incapaces de hacer frente a las nuevas demandas que sus propios ciudadanos le reclaman o incluso cuando no pueden responder adecuadamente a los riesgos que surgen dentro de este nuevo marco, dando lugar a la formación de como bien afirma Waldman (2010), “Estados anómicos” o Estados “... que, según criterios de lo que debería ser su buen funcionamiento, no sólo presenta ciertas carencias y debilidades, sino que prácticamente invierte parte de estos criterios” (Waldmann, 2003:10).

Día a día, los Estados se enfrentan a nuevos peligros, conflictos y disputas de distinta índole que abarcan no sólo los límites territoriales y geográficos del mismo (dado que las fronteras se han vuelto claramente permeables), sino también otros factores como los económicos e incluso los sociales y culturales, que no necesariamente están relacionados con la intervención o acción explícita de terceros Estados (Sepúlveda Muñoz; 2007). Ejemplos tales como el terrorismo, los ciberataques, el crimen organizado o el narcotráfico explican las nuevas preocupaciones y ocupaciones de los gobiernos y las administraciones públicas de los países¹ (Dreyfus, 2009).

No podemos dejar de desconocer el nuevo abanico de amenazas² que los Estados, como miembros de la arena internacional, pueden sufrir. “The global security environment presents an increasingly complex set of challenges” (US Department of Defense, 2012: 1) que, avalados por el contexto actual, “remilitariza la agenda internacional, se desafían a los instrumentos multilaterales y se debilitan los mecanismos de cooperación” (Diamint, 2007: 139).

Estas nuevas amenazas que “se denominan multidimensionales por su origen distinto, la importancia para cada país y los diferentes instrumentos para enfrentarlas” (Libro de la Defensa Nacional de Nicaragua; 2010:57), implican cambios en las tareas propias de nuestros Estados y en sus maneras y modos de relacionarse, ya sea dentro de sus espacios geográficos como así también fuera de los mismos. Este nuevo proceso que trata continuamente de socavar la legitimidad del Estado y sus capacidades, no termina de minar las bases del orden

actual, ya que creemos que “*states remain the fulcrums for creative political action and certainly political action that transcends the (...) confrontations to which we are accustomed*” (Paupp, 2007: 65), por lo que no se denota hoy en día un ente con mayor capacidad de acción y decisión a nivel global que los Estados, los cuales son los verdaderos partícipes de la arena internacional y son los creadores de las reglas globales (Strange; 2001).

El mundo actual no es un mundo sin amenazas o que escapa a la lógica de los conflictos, de allí que debemos “tener en cuenta la existencia de nuevos retos y desafíos en un escenario internacional sumamente convulso” (Malamud; 2007: 8) y la realidad demuestra que nuestros días no son un ámbito propicio para el desarrollo sin condiciones de la paz.

Asistimos a un momento del mundo donde las relaciones internacionales se ven seriamente dañadas por la desconfianza y donde se ha creado “*a world dominated not by one or two or even several states but rather by dozens of actors possessing and exercising various kinds of power*” (Haass, 2008:1). Y donde el orden mundial se encuentra en un proceso de deformación y mutaciones realmente importantes, ya que:

Lo que parece predominar es la preservación de orden deformado (en su énfasis en el status quo y la seguridad, y su desatención hacia el cambio y la justicia), que no tiene la capacidad de trascender la erosión de la hegemonía estadounidense, el acento en lo interestatal y la posglobalización (Tokatlian, 2012: 107)

Este nuevo escenario está basado en “las nuevas relaciones de poder (...), los nuevos actores internacionales, el origen de las amenazas, el fin de los autoritarismos y las dictaduras, los cambios en el concepto de soberanía, la interdependencia global y las brechas en el desarrollo” (Bohanerges Carrero Mora, 2008: 190). Todo ello implica que los Estados toman nota de estas nuevas realidades y de la debilidad de su propio poder para mitigar y disminuir el daño que les puedan causar. Y para ello utilizan diversas herramientas bajo su “control” con el objetivo básico de tomar las riendas de la situación y no verse aún más sobrepasados por la misma.

Una de esas áreas de mayor transformación y necesidad de cambios inmediatos, es el caso de la Seguridad y la Defensa. Fue indispensable ampliar el accionar estatal a nuevas áreas y funciones, que antes no formaban parte de su competencia, básicamente porque comienza a notarse una “*decline of the economy as well as the spread of criminality, corruption and inefficiency, violence (...) and political legitimacy is disappearing*” (Kaldor, 2001: 5). De esta forma se abría la puerta a un nuevo conjunto de tareas que abarcaban campos tan amplios como el apoyo logístico, pasando por operaciones de inteligencia hasta el combate directo sobre estas nuevas amenazas. Y esto genera no solo potenciales conflictos a nivel internacional, sino que también desarrolla en nuestra región “un doble efecto negativo: se militariza un tema de seguridad y además se evita fortalecer el mandato de las autoridades civiles” (Diamint, 2007: 146).

Lo que se busca es entender todas las aristas abiertas que se presentan en un área tan sensible como la mencionado, ya que “El desafío para el Estado es como integrar una respuesta a estos problemas, rápida y eficiente, pero sin salir del Estado de derecho” (Diamint & Santos, 2007: 6) y, agregó, sin producir nuevas transformaciones que terminen afectando no solo a las fuerzas policiales y de seguridad interna sino al sistema de defensa en general.

Al ser la defensa de los Estados un factor abierto a la discusión y que puede generar roces y potenciales conflictos es que debemos considerar todos los aspectos que forman parte de esta área dado que:

La seguridad es interdependiente, y las medidas militares que un Estado adopte para preservar su propia seguridad afectan a la seguridad de los restantes Estados, tanto objetivamente, como por las percepciones que genera en los restantes Estados (Ugarte, 2001: 8).

En este contexto, se focalizará en un tipo de innovación tecnológica particular que, en años recientes, ha captado una rápida influencia a nivel global y, a su vez, nos permite explicar de manera más profunda el desenvolvimiento de los Estados y su forma de relacionamiento tanto interno como externo en la arena internacional, producto de todas las transformaciones asociadas que ya hemos mencionado y, en su manejo del surgimiento de nuevas amenazas y factores de riesgo, como son los Drones.

Para ello vamos a segregar el análisis en dos apartados:

1. Inicialmente vamos a analizar cuál es la situación actual en términos de desarrollo, formatos, capacidades y discusiones acerca de la utilización de los drones en el espacio aéreo de los Estados. Sumado a eso, pretendemos comprender sus características básicas, que pretenden los gobiernos con su uso y cuáles son sus principales limitaciones.
2. A partir de entender el surgimiento de estos nuevos elementos dentro del territorio estatal, centraremos la atención en América Latina con el objetivo de poder entender la realidad regional e investigar su impacto tanto a nivel país como a nivel sociedad.

El objetivo de esta investigación es poder conectar el surgimiento de las nuevas herramientas e innovaciones tecnológicas con las políticas públicas que adopta el Estado y como estos se desenvuelven en un mundo cambiante e inestable, que pone en discusión su poder y dimensionamiento, y que, a su vez, afecta su relación con otros países e impacta de lleno en las estructuras de las sociedades y de los ciudadanos e individuos particulares.

Por caso, nuestra hipótesis parte de considerar que América Latina en su búsqueda de reducir la criminalidad, el narcotráfico, el contrabando y lograr el control de la inmigración y las fronteras, procede a la incorporación de drones o UAVs como herramientas capaces de generar un salto de calidad en la vigilancia y poder efectivo sobre sus territorios, pero con una extrema carencia normativa y legal que termina por afectar no solo su relacionamiento con sus pares sino que lesiona la integridad de sus propios ciudadanos.

La idea es interpretar si los países de la región han avanzado en materia tanto de producción como de incorporación de estos elementos, pero a su vez, si la misma ha sido acompañada por legislación y acuerdos sobre su uso, que posibilite un beneficio general y que impacte positivamente en la resolución de conflictos y en la reducción de las nuevas amenazas globales.

Drones: el surgimiento de la vigilancia global

Esta nueva herramienta, a la que ya hemos hecho referencia, son los aviones no tripulados, más conocidos como Drones o UAVs (Unmanned Aerial Vehicles, como sus siglas en inglés lo indican) que han surgido dentro del contexto global como factor de “vigilancia y control”, y que podemos englobar como una suerte de herramienta de espionaje a nivel mundial.

Al tratarse de aeronaves no tripuladas, con la capacidad de alcanzar grandes distancias y poseer niveles aceptables de autonomía, “*they can be fitted with advanced surveillance technologies, and augmented with analytics software that enables the automated tracking of specific objects*” (Klauser & Pedrozo, 2015: 286).

No es casualidad su masificación a nivel militar, sino también su irrupción en lo que respecta a la seguridad interna de los países e incluso tampoco lo es a nivel comercial y civil. De hecho, sus distintas performances, habilidades y capacidades hacen de este instrumento un aparato capaz de adecuarse a múltiples tareas. Al ser manipulados de forma remota, contar con elementos aptos para la filmación, autonomía de vuelo considerable y una clara practicidad en su manera de ser utilizado, los drones han ganado popularidad y se transformaron en un elemento más dentro de nuestros espacios aéreos.

Si bien es cierto que inicialmente esta innovación es vista como una mera arma de guerra, su utilización termina siendo en algún punto mucho más basta y abarcativa superando la mera esfera militar. Se pueden encontrar ejemplos desde el control de plagas o desastres naturales, el control de las fronteras y los flujos migratorios, la búsqueda y rescate de personas, el control de manifestaciones y la vigilancia e inteligencia sobre organizaciones criminales.

Es tal la necesidad de visibilidad, rastreo, conocimiento e información, que “*today’s surveillance does not keep in shape; it morphs and mutates... it’s also flows. It is on the move, globally and locally*” (Lyon, 2010: 330), de allí que la aparición de estas innovaciones haya generado cambios en todas las estructuras tradicionales y, a su vez, conflictos en su aplicación, dado que si bien:

proporcionan inteligencia estratégica del teatro de operaciones, que dotan a los tomadores de decisiones de una inteligencia táctica que se refleja en la mejor distribución de las acciones estatales en situaciones concretas. Además, facilitan la vigilancia casi permanente del espacio, el territorio y la población en tiempo real (Arteaga Botello, 2016: 279).

“Hoy en día, más de 40 países en todo el mundo están desarrollando aviones no tripulados debido a su bajo coste y su versatilidad” (Garcimartin, 2014: 2) y ya hay más de 70 países que cuentan con dicha tecnología. Esto se genera debido a que es una herramienta ampliamente aceptada por los Estados, producto de los beneficios obtenidos en las misiones y tareas elegidas. Y este punto es clave, dado que “el costo de comprar o fabricar domésticamente un dron es más económicamente aceptable” (COHA, 2013: 1) lo cual permite que sea mucho más sencillo hacerse con estas innovaciones y que la misma pueda ser aplicada alrededor del mundo.

Además, una mayor cantidad de empresas (alrededor de 2500 a nivel mundial según la Agencia de Aviación Civil de EE.UU), universidades y organismos públicos (incluido las FF.AA.) están dedicando su atención, tiempo y recursos para desarrollar nuevos tipos de aviones no tripulados. Ya no solo el objetivo se centró en su uso con fines estatales, sino que también su uso civil potenció la creación de nuevas plataformas, software y tipo de drones como así también aumentó considerablemente la veta comercial de los mismos, ya que existen estimaciones acerca de que la venta de los UAVs va a representar más de U\$S 90.000 millones de dólares de beneficios/ganancias, según la Administración Federal de Aviación de EE.UU.

En este punto, el nacimiento de esta nueva tecnología le dio la posibilidad a los países de contar con un elemento que permite expandir su campo de visión y llegar a lugares donde hasta hace relativamente poco tiempo no lo podría siquiera haber hecho, otorgándole no solo amplitud sino también flexibilidad y de esta forma, permite no solo aglutinar:

the new and the old: a new aerial surveillance and killing system with capabilities previously not offered by conventional air power, coupled with an older cosmic view of air mastery through technological speed, verticality, and vision (Wall & Monahan, 2011: 241).

Su surgimiento no solo ofrece discusiones desde el punto de vista técnico y operacional, sino que también da lugar a discusiones más filosóficas, relacionadas con el objetivo de su propia utilización, dado que “*offer a prism for theorizing the technological politics of warfare and governance*” (Wall & Monahan, 2011: 240). Desde esta visión es claro que la necesidad de los Estados por hacerse del pleno poder de sus espacios y del manejo de sus esferas de influencia, hizo indispensable la aparición de estas nuevas tecnologías asociadas al control, ya que es notorio que:

the western obsession with technological development is first and foremost linked to warfare and militaries, and secondarily to the political desire to control people and their movements (Virilio, 2006: 120).

Es decir que no nos encontramos solamente en una discusión sobre la herramienta en sí, sino sobre los potenciales usos que se le den o los modos en los que se la utilice. No solamente está en discusión su aspecto militar o su utilización como arma de guerra, sino que también entran en escena, los conflictos asociados a la falta de normativa legal y ética, que ampare su uso y respete la integridad de los ciudadanos. Lo que notamos hoy es que “los drones auxilian a la construcción de una biopolítica” (Arteaga Botello, 2016: 266) ya que apuntan con una visión muy directa al control poblacional y al manejo de la misma y buscan demostrar, de alguna manera, el poder real con el que cuentan los Estados al momento de desarrollar, producir y utilizar estas nuevas innovaciones.

Cuando se extrapola el uso de una herramienta como los drones, muy ligadas al empleo militar como arma de guerra, surgen diversas cuestiones asociadas a sí realmente la podemos considerar como un elemento para combatir el delito, el narcotráfico o el contrabando y la inmigración ilegal, o la misma va a terminar siendo un elemento de eliminación de los agentes o individuos, que se opongan a los gobiernos de turno.

Las suspicacias están o se encuentran asociadas a cómo prevenir ese accionar, porque de lo contrario “*they may in turn further the violent dehumanization and non differentiation of people while expanding the scope of who could be included*” (Wall & Manahan, 2011: 243). En tal sentido, todo sujeto estaría en consideración de ser una potencial

amenaza o en transformarnos en elementos a ser controlados, si de forma concreta y práctica no se establecen los parámetros necesarios y los límites claros acerca del uso de estas innovaciones y cómo el Estado debe ser responsable sobre las mismas.

Con lo cual, esta noción nos lleva a pensar los posibles escenarios que se van desarrollando a lo largo y ancho del planeta que impactan en la población civil con el objetivo básico de encontrar, controlar y segregar aquellos elementos que no sean los “propios” de la población, vinculando no sólo control y espionaje, sino también previsión y planificación, amparando la posibilidad de frenar iniciativas violentas o ataques planificados, sin que los mismos perjudiquen o limiten las libertades individuales de cada uno de los miembros de la sociedad.

Dentro de esta situación general, es que nos proponemos analizar el desarrollo de la compra, adquisición, producción y utilización de los Drones en América Latina y cuál es el impacto de los mismos al interior de los Estados y en relación con otros miembros de la región.

América Latina en la encrucijada: ¿resolver la inseguridad o defender la individualidad?

Sobre la base formulada previamente, se considera que nuestros países no escapan a esta nueva lógica y claramente forma parte de este nuevo fenómeno mundial. Si atendemos la dimensión propia de la seguridad ciudadana en nuestros Estados, se resalta el punto de que América Latina ha sido una de las regiones más violentas del mundo (aun cuando no presenta conflictos inter-estatales) y se coloca como una de las regiones más peligrosas del globo. Hoy en día: “Con 9% de la población mundial, Latinoamérica representa cerca del 33% de los homicidios del mundo. No sólo hay homicidios, también 60% de los robos en la región serían violentos (Jaitman y Guerrero, 2016)”. Esta situación se ha generalizado en toda la región y si bien es cierto que la amenaza del terrorismo no es visto ni considerado como un factor de riesgo en nuestros países, “*fear (...) is mainly related to everyday criminality, which is among others factors, an indirect consequence of the immense inequality*” (Melgaco & Arteaga Botello, 2015: 149).

No solo estamos hablando de grupos criminales locales, sino que también notamos, de forma alarmante, la expansión del narcotráfico y el contrabando de armas, como dos elementos clave para poder analizar la situación. Y en este punto es donde notamos que el proceso globalizador avanzó sobre dos cuestiones básicas y fundamentales: la eliminación de las fronteras estatales y la posibilidad de generar redes transnacionales.

Hoy en día, las bandas locales poseen y han desarrollado una gran cantidad de contactos a nivel regional (y extra regional) que dieron como resultado el surgimiento de nuevos grupos criminales con nuevas estructuras transgrediendo así, las formas tradicionales del delito y, de esa forma, generar redes que lo potencien, conformando unidades criminales de acuerdo a las distintas situaciones de los países, fomentando el ingreso ilegal de mercaderías (armas, drogas y otros objetos), haciéndose con el poder en territorios donde los gobiernos han hecho poco por recuperar y disputándose abiertamente el control de zonas con las fuerzas de seguridad (incluso mejor preparados en muchas ocasiones).

En este marco contextual se ha expandido de manera inusitada el uso de los drones en la región como una opción más en manos del Estado para favorecer el seguimiento, control, vigilancia y tareas de espionaje en pos de mejorar la situación crítica de seguridad que vive y se manifiesta en la región. Claramente “En América Latina los drones aparecen como la nueva figuración del poder estatal y, en cierta medida, cristalizan el deseo por ampliar la capacidad de vigilancia y monitoreo de territorios y poblaciones” (Arteaga Botello, 2016).

Nuestros países han alimentado y fomentado el surgimiento de estas nuevas células criminales que ingresan en el territorio y se encargan de dominar todo a su paso, amparados en la falta de poder estatal, la reducción, baja capacitación y falta de capacidad de fuego de las fuerzas de seguridad internas, los pobres controles fronterizos y la pérdida de capacidad operativa a nivel administrativo y burocrático. Se suma a esto, años de desinversión en infraestructura, tecnología y en puntos básicos como son la salud, el trabajo y la educación, surgiendo de todo ello que *“process of securitization is a consequence of both high criminal rates that have followed from democratization... and the effect of intensification (...) of fear or urban violence”* (Melgaco & Arteaga Botello, 2015: 150).

La idea de potenciar el poder de los gobiernos acerca de cómo manejan y llevan adelante la visualización y monitoreo de sus territorios, caminos y fronteras, así como también, las formas y modos en los que se intentan captar el accionar delictivo demuestran el momento en el que estamos inmersos y la necesidad imperiosa de hacer frente a un reclamo creciente de sus poblaciones. Ya no solo con el objetivo de combatir la inseguridad y reducir la criminalidad y el narcotráfico, sino también como medio para controlar los flujos migratorios, el contrabando y la reducción los conflictos al interior de nuestras sociedades. La llegada de los drones es considerada, entonces, como “*technologies of state surveillance and policing and are deployed in security scapes*” (Wall & Manahan, 2011: 243).

Ya no solo encontramos situaciones conflictivas con respecto a los grupos criminales mencionados, sino que se suman a ellos, la porosidad de las fronteras y el bajo nivel de inserción del Estado en varias zonas o poblaciones de su propio territorio. Esta es una característica que encontramos en todos los países de nuestra región, desde las favelas en Brasil, pasando por las villas en Argentina o incluso en provincias enteras en México.

Lo que intentamos demostrar es que no es solamente un problema de seguridad y de vigilancia, sino que él mismo ha mutado a experiencias mucho más complejas, que implican una mirada más amplia de lo meramente “policial”. Asistimos a un momento donde el poder de los Estados está o se encuentra en jaque a nivel general y donde la falta de acción en diversas áreas, ha dejado el espacio abierto para que actores no estatales pudieran ocupar dicho vacío. Son justamente esos nuevos jugadores los que hoy están no solo quebrantando el orden, sino que a su vez se encuentran poniendo en discusión y en fuerte conflicto a nuestras sociedades por lo que el surgimiento de los drones puede ser considerado como “*a means of ‘surveillance of the move’ that allows the management of flows across urban space*” (Klauser & Pedrozo, 2015: 289).

Es por ello que, como ya mencionamos, la utilización de estas nuevas tecnologías implica un doble punto de análisis:

- Por un lado, necesitamos entender qué es lo que los países de la región buscan con estas herramientas, cuáles son sus funciones, objetivos y cuál es el estado de desarrollo de estas innovaciones.

- Por el otro lado, debemos poder comprender los pros y contras asociados al uso de DRONES/UAVs y situar la necesidad de la vigilancia por sobre el control extremo de los Estados.

Atendiendo el primer punto de nuestro análisis, hoy en día, Estados como Brasil, México y Chile llevan la delantera en materia de adquisición y puesta en práctica de estos nuevos aparatos cuyos principales proveedores se concentran entre EE.UU. e Israel. Inicialmente las compras de la región se centran en UAVs carentes de armamento, con gran autonomía de vuelo y avanzados softwares de grabación y video.

Pero, como ya hemos comentado anteriormente, la posibilidad no solo de comprar la tecnología a precios considerablemente accesibles, sino también la chance de poder producir de forma económica aviones no tripulados, amplió el espectro de fabricación y desarrollo a los países de la región. Estos países, en un esfuerzo por fomentar la producción y contar con instrumentos relevantes para recabar información, fortalecer su posición y aumentar su visión de su territorio (Klauser & Pedrozo, 2015), favorecieron el intercambio entre empresas y órganos estatales así como Universidades y, sellaron alianzas con empresas internacionales con el objetivo de iniciar la fabricación local de dichos elementos.

Dentro de esta nueva postura, destaca la producción de Brasil que concentra cerca del 30% de todos los proyectos de la región y que cuenta en su haber con la alianza estratégica de la firma israelí Elbit System, una de las pioneras en la materia, con la empresa local Embraer. Su producción abarca no solo drones con fines militares (rastreo y vigilancia de fronteras), sino también de uso civil (para el control de desastres naturales o la generación de infraestructura). Básicamente asocian su uso a “actividades como: a) monitoreo de las fronteras (...); b) respaldar políticas de seguridad pública, como combatir narcotraficantes y grupos delictivos en favelas y zonas rurales y c) supervisar la celebración de eventos masivos” (Arteaga Botello, 2016). El Estado brasileño ha fomentado las compras al interior de sus ministerios de gran parte de UAVs necesarios en las misiones que cada organismo otorgue, logrando generar un fuerte dinamismo en una industria incipiente, aportando cerca de U\$S 900 millones desde 2012 hasta la fecha, sumado a la colaboración de las Universidades del país. El objetivo de Brasil es alcanzar el 50% de la producción de drones en la región para comercializar y poder convertirse en un “Global Player”

a fin de poder proveer no solo los aparatos, sino también los softwares, mantenimiento y tecnología asociada.

Otro país con mucho avance en la materia es Chile, aunque su producción es más bien reducida y está más dirigida a la investigación y a la captación de mejoras. Su principal prototipo se refiere al modelo Láscar, una articulación público-privada (FFAA. – Universidad de Concepción y Blue Bird Aero System). Dicho modelo posee una alta tecnología en cuanto a tipos y calidades de filmación en tiempo real y posee unos innovadores sistemas de ubicación y visibilidad, permitiendo su ocultación frente a distintos tipos de radares. Ahora bien, con estos comentarios podemos asumir que, dentro del territorio chileno, el Estado utiliza drones atendiendo “al funcionamiento [de] objetivos militares”, en respaldar misiones de inteligencia y seguridad perimetral, así como reforzar la lucha contra el narcotráfico y el control de la inmigración ilegal” (Arteaga Botello, 2016).

Tanto los casos colombianos y mexicanos (ejemplos de la proliferación de drones en los espacios aéreos americanos) están directamente dirigidos hacia combatir el narcotráfico (carteles de la droga) y, en paralelo, desmantelar grandes bandas criminales o grupos paramilitares (por caso los Zetas, ELN y los últimos vestigios de las FARC-EP).

Desde Colombia, se ha estado trabajando en la fabricación de un tipo de UAV, basado en los modelos Scan Eagles provistos por Boeing. Este modelo, si bien surge de la información y características técnicas brindados por la empresa norteamericana, el mismo posee una serie de innovaciones agregadas por el gobierno de Colombia, mejorando las condiciones de visibilidad nocturna y alcance de la filmación.

En el caso de México, debemos mencionar que hoy por hoy es el mercado más grande de la región, siendo el principal comprador de drones y avanzando en la producción en serie de aparatos con fines civiles. Claramente es el más afectado por cuestiones de seguridad interna y donde mayor componente de criminalidad, tráfico de drogas, generación de carteles y luchas entre bandas armadas, además del incremento de los volúmenes de contrabando y fragilidad de fronteras que podemos encontrar en la región y, por ellos, es uno de los principales promotores de la utilización de esta herramienta.

Por otro lado, tenemos dos casos para resaltar de acuerdo a sus particularidades y son Argentina y Venezuela. Al primero queremos destacarlo por ser el primer país latinoamericano en que sus FFAA. desarrollaron y llevaron adelante la producción de sus propios drones en donde se encuentra un prototipo desarrollado por la Fuerza Aérea (conocido con el nombre de Vigía 2A) o también el llevado a cabo entre INVAP y el Ministerio de Seguridad (conocido con el nombre de Proyecto SARA) y que busca potenciar la industria del sector y ampliar la exportación e intercambio de tecnología (con el acompañamiento de la CONAE – Comisión Nacional Aeroespacial).

El caso venezolano es considerado como distinguido ya que por el momento es el único país en la región que no está adquiriendo ni desarrollando aviones no tripulados de la mano de Estados Unidos o Israel. Su apoyo es concentrado entre China, Rusia e Irán, siendo este último el principal impulsor del intercambio y transferencia de tecnología a Venezuela, con la producción del modelo ANT-IX.

Al margen de estos desarrollos, y si bien, el resto de los países de la región, también han iniciado la adquisición de otras alternativas o el desarrollo de modelos propios de aviones no tripulados, podemos encontrar una serie de objetivos comunes que engloban y agrupan a toda nuestra región:

- Hay cierto consenso en la potenciación y en el fomento de la fabricación de vehículos aéreos no tripulados.
- Es el Estado el principal agente interesado en aumentar la participación de estas nuevas herramientas y, a su vez, el actor que más beneficio puede obtener con la creación de nuevos UAVs, básicamente por el incremento que vienen adquiriendo en su accionar cotidiano y en el despliegue de nuevas respuestas frente a situaciones conflictivas.
- Si bien en las fases iniciales es y continúa siendo necesario el intercambio de información y tecnología de parte de terceros Estados que poseen mayor “conocimiento” en el desarrollo de estos aparatos, los países de la región han avanzado con mucha firmeza en la generación de nuevos tipos de softwares, motores, grados de autonomía y tipos de filmación así como también en sistemas de

localización, rastreo y evasión de radares, mejorando las condiciones de su camuflaje.

- Por otro lado, también existe un amplio acuerdo basado en las formas y tipos de utilización, entendidos por una situación de inseguridad que se replica a lo largo y ancho del Continente. Entre los principales usos, encontramos su ayuda en el espionaje y vigilancia contra grupos criminales, unidades paramilitares y/o carteles de la droga. También se encuentra bastante aceptado el control y monitoreo que permite realizar en las fronteras, con el objetivo de detectar la entrada ilegal de inmigrantes o contrabando.
- Claramente y como resultado del punto anterior, continúa siendo una política común de nuestros Estados (aun con su incipiente aparición) la no incorporación de armamento en los drones.

Este desarrollo común, permite establecer un punto de partida para emparentar los procesos que se van desarrollando particularmente al interior de cada uno de nuestros países y servir como puntapié para lanzar iniciativas, pautas y políticas de uso generales e incluso plantearse escenarios de participación conjunta, intercambio de información, producción y, por qué no, desde un punto de vista regional, como podría haber sido la utilización potencial de la UNASUR y el surgimiento y establecimiento de una red de ensamble que permita a cada Estado poder aportar aquellos puntos relevantes para sus necesidades y lograr el armado de un UAV regional.

Ahora bien, desde el punto de vista técnico, las herramientas, capacidades, habilidades y conocimiento, están más que al alcance de la mano de nuestros países para poder hacer un correcto uso de esta innovación y hacer valer todo lo que ella conlleva; sin embargo, hasta el día de hoy pocos países (por no decir casi ninguno) carece del marco legal y las normativas necesarias para que nadie los utilice de manera indebida. Las excepciones a esta regla son Brasil, México, Ecuador y Chile (parcialmente) los cuales han llevado adelante una incipiente legislación, tratando de mitigar el abuso y exceso en la utilización de los drones pero, desde el punto de vista comercial. No así del lado estatal/gubernamental, donde podemos encontrar los puntos de mayores conflictos, por tratarse de instrumentos de vuelo mucho más sofisticados y de mayor alcance.

Hoy el uso de drones no está prohibido y, salvo contadas excepciones, asistimos a una inacción desde el punto de vista estatal que claramente afecta las libertades individuales, lesiona derechos propios de toda democracia e impacta de lleno en la consideración de los ciudadanos (Gomiz Balestreri & Falck, 2015) y en el modo de accionar de la sociedad, llevando la situación a una extrema tensión, dando lugar a *“heightened danger that existing legal protections and rights will be vitiated in the process”* (Wall & Manahan, 2011: 245).

Los ciudadanos de los distintos países hoy carecen de alternativas para frenar cualquier presión, discriminación, invasión a su privacidad o, sencillamente, enfrentar el uso de una herramienta que busca “limitar y controlar”. Aun cuando los actores individuales puedan protestar contra su utilización indiscriminada, el resto de las áreas del Estado (como lo es la Justicia) poco podrían hacer para condicionar y reducir su participación en el escenario aéreo. Claramente la falta de regulación, beneficia a los poseedores de la herramienta y habilita a avanzar en cualquier aspecto, incluso aquellos que atacan el centro de la individualidad.

Como parte de la realidad, tenemos que lograr entender el centro de esta cuestión y de allí poder dilucidar: *“Who will be using the drones and the information generated and how? What interests and rationales are involved and how are these shaping and it turn shaped by the functionalities of the deployed technologies?... and how will they affect the exchanges between the actors involved?”* (Klauser & Pedrozo, 2015: 287).

El vacío legal genera, justamente, las contraindicaciones que mencionamos anteriormente, dejando lugar a la mala utilización por parte del Estado y por parte de cualquier entidad o actor privado, provocando serias consecuencias, desde la segregación de grupos étnicos (Melgaco & Arteaga Botello, 2015), el control indiscriminado de poblaciones, la vigilancia extrema y, por qué no, la potencial eliminación de sectores contrarios a/los gobierno de turno, dado que *“exact identification and targeted control of individuals is subordinated to imperatives of preemptive risk management of populations and groups”* (Wall & Manahan, 2011: 251).

Agregamos agentes privados porque al tratarse de una herramienta de bajo costo y fácil acceso, los actores no estatales también pueden hacer

un uso indiscriminado de las mismas y aprovechar la falta de legislación. De esa manera, los beneficios serían repartidos y, claramente, la masificación traería mayores perjuicios, ya que el Estado no sería el único capaz de ejercer el control del espacio aéreo.

Como efecto directo, esto redundaría en un conflicto de intereses y choques de grupos mucho más importante que el actual y, por ende, la potencial ganancia que los países veían en su accionar, sería reducida e incluso puesta en tela de juicio y fuertemente cuestionada por distintos lados, perdiendo de vista la necesidad imperiosa de tener el poder absoluto de la herramienta, avanzando claramente sobre otro aspecto más de su soberanía. Y esto plantea nuevos y futuros dilemas, dado que: “Los vehículos aéreos no tripulados condensan en su diseño y operación la intervención vertical del Estado frente a sus fronteras, su territorio y población; reconfiguran (...) el espacio de la soberanía estatal” (Arteaga Botello, 2016: 283).

Conclusiones: De la discusión a los avances concretos: América y la necesidad de un marco normativo

El debate que se ha abierto con la inclusión de las nuevas tecnologías en la esfera estatal es muy amplio e implica múltiples cuestiones. No solamente porque tengan un impacto claro en el desarrollo de la sociedad, de un individuo o del mismo Estado, sino porque también involucra el accionar y la interacción de los distintos actores internacionales en un escenario global, imbuido de múltiples relaciones cambiantes y conflictivas y de un contexto marcado por la falta de una gobernanza global común y la carencia de un monopolio único de la fuerza, con lo cual “el factor de amenaza constituirá la característica central en toda relación internacional” (Leyton Salas, 2001: 135).

Como mencionamos en la introducción, son los Estados quienes con mayor virulencia sienten el avance de la globalización. Si bien es cierto que se nutren de ella y la utilizan en gran parte de forma casi cotidiana producto de los beneficios que genera al interior de sus propios territorios, también es cierto que engendra y desarrolla, a su vez, el germen que mayor amenaza les puede presentar. No sólo ya en forma de conflictos interestatales (que continúan existiendo), sino que a su vez

estamos frente al surgimiento de nuevos actores que confrontan por el poder de los Estados, tanto dentro de sus fronteras como fuera de ella.

La globalización no solo ha logrado la “eliminación virtual” de las fronteras, fortaleciendo y diversificando los intercambios, mejorando las comunicaciones, masificando la tecnología, sino que ha dado lugar a la creación de redes, contactos y grupos que claramente exceden todo lo anteriormente conocido y que impactan de lleno en la formación y construcción constante de nuestras sociedades.

Dentro de estos nuevos grupos, encontramos actores como las bandas criminales, los carteles de la droga o mafias/contrabandistas que utilizan las oportunidades que esta nueva era ha creado para de esa forma, poder neutralizar el poder de los Estados, minar sus bases de consenso, tratar de encasillar su accionar y de esa manera hacerse del control de porciones de territorio y volverse verdaderos dueños de la tierra.

Partiendo de esa base y teniendo como punto de partida la inestabilidad de la arena global, la incorporación de nuevas herramientas como los drones otorga cierta previsibilidad, ya que permiten una mejora en el control por parte de los Estados de sus propios espacios. Sin lugar a dudas, los países ven en estos instrumentos un elemento más que necesario para reforzar su posición, para mostrar dominio sobre la situación y para afianzar su poder, en detrimento de los fuertes embates que lo acechan por todas partes y que pone en constante discusión su rol.

El caso de América Latina no es ajeno a lo anteriormente mencionado. Claramente nuestra región muestra resabios de un descontrol a nivel seguridad y control fronterizo, pobre nivel de capacitación y altos índices de corrupción al interior de las fuerzas de seguridad, pérdida de capacidad operativa y un marcado desinterés por potenciar la vigilancia territorial. No es casualidad que sin conflictos inter-estatales a la vista ni disputas serias por los límites fronterizos (salvo el intercambio Chile – Bolivia por la salida al mar), nuestra región sea una de las más complicadas en términos de delitos y criminalidad a nivel mundial.

Podemos notar que por todos estos puntos expuestos, se ha vuelto imperioso recuperar cierto margen de acción que permita no solo operar sino también ejercer el control necesario en lo que respecta a los espacios aéreos, navales, terrestres y áreas de influencia y, a su vez,

crear las condiciones para que las sociedades puedan desarrollarse en ámbitos con la menor conflictividad posible. De allí que sea de vital importancia acciones rápidas focalizadas en la reducción del delito, el freno a la expansión del narcotráfico y la mitigación del contrabando y, para ello, es necesario que el Estado encare verdaderas reformas de sus estructuras policiales y de seguridad interna como para poder atender con confianza y precisión las nuevas amenazas que los.

La inclusión de los Drones a estas tareas no debe ser visto como una amenaza sino más bien como un instrumento que pueda ayudar y ser más que bienvenido en la lucha contra actores paraestatales que quieren hacerse del poder y volverse verdaderos “dueños de la tierra”. Los gobiernos tienen y necesitan estar atentos a estas transformaciones para poder aprovechar al máximo su potencial y de esa forma poder conformar una estructura robusta, que permita demostrar poder y control, que demuestren seriedad al momento de avanzar sobre el delito y firmeza. A su vez, se necesitará que estas tecnologías no sean vistas como una nueva amenaza o el surgimiento de un nuevo tipo de vigilancia que destruya y constriña, sino que, dentro del marco actual, deben ser vistas como elementos que implican un beneficio para la sociedad toda.

Ahora bien, y siguiendo con la necesidad de reforzar la seguridad ciudadana, estas modificaciones no deben afectar para nada las libertades civiles y derechos adquiridos de los ciudadanos. Para la población en general, la llegada y puesta en marcha de estos nuevos elementos en el espacio aéreo del día a día, no representa más que una herramienta de vigilancia y control. Con lo cual, claramente nuestros Estados deben avanzar no solo en poder explicar el porqué de estas innovaciones, sino también en la focalización del surgimiento de normas y reglas que complete el engranaje de su utilización.

Tenemos sobrados ejemplos del mal uso de las innovaciones tecnológicas a nivel mundial y regional como para no resaltar que es, dentro del marco de cambios y transformaciones, realmente importante el establecimiento de marcos legales y normativos bien delimitados, con reglas claras y precisas y con parámetros valederos para evitar cualquier trasgresión o, en caso de no poder hacerlo, tener identificado las potenciales consecuencias del mal uso de estas nuevas herramientas. Se debe poder abrir la discusión acerca de *“how security and surveillance technologies create mechanism that may accentuate the process of urban*

segregation, fragmentation and exclusion” (Melgaco & Arteaga Botello, 2015: 152) basados en la premisa de que estas innovaciones no tienen que alterar el normal desarrollo de nuestras sociedades, sino que deben ser consideradas elementos que van a superar las diferencias y reducir los conflictos, sin eliminar al “distinto” y buscando contener a aquellos individuos que fomentan el crimen, ya que contar con elementos que habiliten la vigilancia y el control se hacen indispensables para articular las respuestas necesarias de los Estados a cada uno de los reclamos que nuestras sociedades generen (Arteaga Botello, 2016).

Por todo lo expuesto es que confirmamos nuestra hipótesis o planteamiento inicial en donde los países de nuestra región, si bien han avanzado y dado sobrados ejemplos de la utilización de los drones o aviones no tripulados para mejorar su gestión sobre el delito, narcotráfico y control de fronteras, aún cuentan con muchas materias pendientes relacionados con las leyes necesarias y un ámbito de aplicación común. América Latina entera necesita completar el debate sobre qué tipo de usos le quiere dar a los drones en general, pero por sobre todo, sus formatos, habilidades y capacidades y, debe poder centrar su atención en crear las condiciones necesarias para:

- Establecer un marco de legislación común.
- Elaborar iniciativas tendientes a integrar su uso en cuestiones relacionadas a desastres naturales; control de plagas; desarrollo de infraestructura y visualización de territorios tanto terrestres como marítimos y demás.
- Generar parámetros y límites para su incorporación a las FFAA.
- Fomentar su utilización en tareas de seguridad ciudadana e incrementar la participación de los mismos de forma paulatina en las fuerzas de seguridad interna de los Estados de la región.
- La habilitación para la producción, construcción y transferencia de tecnología e información de manera conjunta.

Nuestra región debe poder consensuar más acerca de cómo pensar la vigilancia y el control y sus potenciales consecuencias, sumando los beneficios asociados a un correcto uso de la misma. Por otro lado nuestros Estados tienen que encontrarse en condiciones de generar

métodos de comunicación efectivos, que muestren las ventajas de contar con herramientas como los drones y cómo estos pueden ayudar sensiblemente al combate del delito, el contrabando y el narcotráfico, y permiten generar las bases de una sociedad más segura en general y confiada del respeto de sus derechos. Claramente debemos avanzar en una agenda común sobre seguridad ciudadana que contemple todos los frentes abiertos sobre las fronteras y los territorios, los espacios aéreos y navales y los controles a ejercerse para evitar la proliferación de las ya mencionadas amenazas multidimensionales.

Adicional a ello, necesitamos que la comunidad académica en general y los científicos sociales en particular, profundicemos los análisis e investigaciones sobre los puntos abiertos. Debemos avanzar sobre estudios que nos permitan entender cuál es el rol que deben tener nuestros Estados frente a estas nuevas realidades; cómo deben los ciudadanos posicionarse frente a las amenazas cambiantes, las transformaciones constantes y las incorporaciones de las nuevas tecnologías en su accionar cotidiano, y qué terminan esperando las sociedades latinoamericanas como respuesta en la resolución de los conflictos mencionados. A su vez, se tendrá que poner mucho foco no solo en las formas de resolución, sino también en que las mismas sean planteadas como definitivas y superadoras, ya que si el resultado se refleja en una sensación de “riesgo constante” y se debilita no solo el poder del Estado sino a la sociedad entera.

Solo cuando entendamos que la incorporación de las innovaciones en áreas sensibles como la seguridad y la vigilancia, no queden solamente consideradas en el imaginario social como herramientas de control y poder, o incluso como armamentos de guerra, es que habremos logrado superar las limitaciones propias de la falta de legislación, el desinterés académico e incluso la desinformación mediática y habremos podido avanzar en una consolidación sobre los usos y costumbres que queremos dotar a los Drones en particular y consolidar estas herramientas en pos de conseguir sociedades seguras, confiadas y en Estados con poderes y conocimientos reales sobre sus propios territorios y bases, capaces de avanzar sobre cualquier potencial amenaza.

NOTAS

1. Una de las mayores preocupaciones de la región es el narcotráfico y para ello hay una investigación que llevó adelante la sede de Flasco Chile dirigida por Luis Guillermo Solís y Francisco Rojas Aravena (Editores), (2008), “Crimen organizado en América Latina y el Caribe”, Chile, 2008, Catalonia donde se aclara y detalla muy bien la conformación de estructuras de poder contrapuestas al Estado y que buscan disminuir el poder del Estado para potenciar el tráfico de drogas.
2. Hay una investigación llevada adelante por Ismael Hossein-zadeh , bajo el título “*Manufacturing External Threats to Ensure War Profits*”, donde se realiza un importante resumen de la situación de las amenazas internacionales a lo largo de la historia y de su relación con la Guerra como medio de control y beneficio económico de ciertos sectores estatales y privados. Además se enumeran los cambios y transformaciones de las distintas amenazas y como fueron mutando producto del interés económico (desde el comunismo, pasando por el nazismo, los estados fallidos y el terrorismo): <http://www.stateofnature.org/?p=5544#sthash.1FMgPjfe.dpuf>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adey, P., Whitehead, M., & Williams, A. (2013). *From above*. London: Hurst.
- Arteaga Botello, N. (2016). “Política de la verticalidad: drones, territorio y población en América Latina”, en *Región y sociedad*, 28 (65) 263-292.
- Balestreri, M. G., & Falck, F. (2015). De ficción a realidad: drones y seguridad ciudadana en América Latina. En *Ciencia y poder aéreo*, 10 (1)71-84.
- Bergen, P., & Tiedemann, K. (2010). “The year of the drone”. *New America Foundation*, 24. Nueva York.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013). Latinoamérica tiene una estrategia Variada Sobre el uso de Drones en la región. 10 de octubre de 2013. Recuperado de: <http://www.coha.org/latinoamericana-tiene-una-estrategia-variada-sobre-el-uso-de-drones-en-la-region/>

- Diamint, R. (2007). Misiones militares: respondiendo a las tensiones del sistema internacional. En *La seguridad desde las dos orillas: un debate entre Europa y Latinoamérica*. Barcelona: Fundación CIDOB 59-78.
- Diamint, R., & Santos, L. (2007). *Política de seguridad internacional argentina: encrucijadas para la cooperación regional*. Argentina: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Dreyfus, P. (2009). Vino viejo en odres todavía más viejos: tendencias regionales del crimen organizado en Latinoamérica en la primera década del siglo XXI y más allá. *Anuario de la Seguridad Nacional en América Latina y el Caribe. Fundación Friedrich Ebert Stiftung y el Programa de Cooperación en Seguridad Regional*, 175-189.
- Ericson, R. V., & Haggerty, K. D. (eds.) (2006). *The new politics of surveillance and visibility*. Toronto: University of Toronto Press.
- Feldman, S., Geisler, C. C., & Menon, G. A. (eds.) (2011). *Accumulating insecurity: Violence and dispossession in the making of everyday life* (Vol. 9). Georgia: University of Georgia Press.
- Garcimartin, M. (2014). América Latina comienza a fabricar sus propios drones para uso comercial, media-tics. 02 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.media-tics.com/noticia/4696/tecnologias-emergentes/america-latina-comienza-a-fabricar-sus-propios-drones-para-uso-comercial.html>
- Garland, D. (2012). *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gogarty, B., & Hagger, M. (2008). The laws of man over vehicles unmanned: The legal response to robotic revolution on sea, land and air. *JL Inf. & Sci.*, 19, 73.
- Hass, R. N. (2008). *The age of nonpolarity*. *Foreign Affairs*, 87(3), 44-56.
- Kahler, M. (2009). Global governance redefined. Challenges of globalization: immigration, social welfare, global governance. En *International affairs* 89 (3) 174-198.
- Kalantzis-Cope, P., & Gherab-Martin, K. (2010). *Emerging digital spaces in contemporary society: Properties of technology*. Berlin: Springer.
- Kaldor, M. (2013). *New and old wars: Organised violence in a global era*. New Jersey: John Wiley & Sons.

- Klauser, F., & Pedrozo, S. (2015). Power and space in the drone age: a literature review and politico-geographical research agenda. *Geographica Helvetica*, 70(4), 285.
- Lyon, D. (2010). Liquid surveillance: The contribution of Zygmunt Bauman to surveillance studies. *International Political Sociology*, 4(4), 325-338.
- Melgaco, L., & Botello, N. A. (2015). Introduction: the securitization of Latin American cities. *Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 7(2), 149-153.
- Ministerio de Defensa Nicaragua (2007). *Libro de la Defensa Nacional de Nicaragua*.
- Monahan, T. (2010). *Surveillance in the Time of Insecurity*. New Jersey: Rutgers University Press.
- Mora, R. B. C. (2008). América Latina post 11/9/2001: estado anómico y seguridad. Venezuela: *Procesos Históricos*, (13), 183-192.
- Padgett, T. (2009). Drones join the war against drugs. *Estados Unidos: Time Magazine*, June, 1.
- Pallitro, R., & Heyman, J. (2008). Theorizing cross-border mobility: surveillance, security and identity. *Surveillance & Society*, 5(3).
- Panetta, L., & Obama, B. (2012). *Sustaining US global leadership: priorities for 21st century defense*. Washington, DC: US Department of Defense.
- Paupp, T. (2009). *The future of global relations: Crumbling walls, rising regions*. Berlín: Springer.
- Salas, C. M. L. (2000). El factor de amenaza: ejes de la percepción de amenaza chilena. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 135-157.
- Sepúlveda, I. (2007). La Seguridad Internacional ante las nuevas amenazas. PNUD Argentina-Ministerio de Defensa, *Defensa nacional: dimensiones internacionales y regionales*. En *Contribuciones al debate*, 63-84.
- Shachtman, N. (2009). *Drones vs. drugs*. California, Estados Unidos: *Wired Magazine*.
- Strange, S. (2001). *La retirada del estado: La difusión del poder en la economía mundial* (J. Ibáñez, Trad.). Barcelona: Icaria & Intermón Oxfam.

- Tokatlian, J. (2012). El entorno global. La defensa en el siglo XXI. Argentina y la seguridad regional, 95-118.
- Ugarte, J. M. (2001). Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades. Washington: Latin American Studies Association (LASA).
- Virilio, P., & Bratton, B. H. (2006). *Speed and politics*. Estados Unidos: Semiotext(e) / Foreign Agents.
- Waldmann, P. (2004). Sobre el concepto de Estado anómico. WL Bernecker (comp.) *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*. México, DF: Centro de Estudios Históricos: Servicio alemán de Intercambio Académico: Universidad Nacional Autónoma de México - Facultad de Filosofía y Letras.
- Wall, T., & Monahan, T. (2011). Surveillance and violence from afar: The politics of drones and liminal security-scapes. En *Theoretical criminology*, 15(3), 239-254.

RESUMEN

Drones: América Latina bajo vigilancia, el impacto de las nuevas tecnologías en la resolución de conflictos

El objetivo principal de este documento es subrayar cómo nuestros países van a gestionar el desarrollo de estos nuevos artefactos que están remodelando las áreas de Defensa y Seguridad.

Las nuevas tecnologías están surgiendo en todo el mundo, pero no solo crean nuevas herramientas o instrumentos, sino incluso nuevas formas de definir nuestro mundo y la relación entre los Estados. Cómo nuestros gobiernos van a manejar esta realidad es fundamental y central para definir la forma en que América Latina avanzará en su integración. Los diferentes usos y límites de estas nuevas tecnologías impactarán directamente en nuestros Estados y tenemos que determinar cómo van a controlarlo, cómo lo van a usar y los límites que todas las sociedades pondrán a nuestro alcance. La falta de organizaciones internacionales que puedan establecer un sentido común en la región crea otros

problemas que pueden afectar el sentido común y la idea de integridad misma. Pero aun así, las nuevas tecnologías están aquí y necesitamos entender mejor cómo vamos a resolver el problema.

ABSTRACT

Drones: Latin America under surveillance, the impact of new technologies on conflict resolution

The main purpose of this papers is to underline how our countries are going to manage the development of this new artefacts that are re-shaping both the Defense and Security areas. The new technologies are emerging all over the world but not only creating new tools or instruments but even new ways to define our world and the relation between the States. And how our governments are going to manage this reality its central and core to define the way in which Latin America will go on its integration. The different uses and limits of this new technologies will impact directly in our States and we need to figure it out the way they are going to control it, the way they are going to use it and the limits that all the societies will put to our governments. The lack of international organizations that could establish a common sense in the region creates other problems that may affect the common sense and the idea of integrity. But even so the new technologies are here and we need to understand better how we are going to solve the problem.

SUMMARIO

Drones: América Latina sob vigilância, o impacto das novas tecnologias na resolução de conflitos

O principal objetivo deste documento é assinalar como nossos países vão gerenciar o desenvolvimento destes novos dispositivos que estão remodelando as áreas de Defesa e Segurança.

As novas tecnologias estão surgindo no mundo todo, mas elas não somente criam novas ferramentas ou instrumentos, criam também novas maneiras de definir nosso mundo e a relação entre os Estados.

Como os nossos governos vão lidar com esta realidade é fundamental e central para definir a forma como a América Latina avançará em sua integração. Os diferentes usos e limites destas novas tecnologias afetarão diretamente nossos Estados e temos de determinar como eles serão controlados, como serão usados e os limites que todas as sociedades colocarão ao nosso alcance. A falta de organizações internacionais que possam estabelecer o senso comum na região cria outros problemas que podem afetar o senso comum e a própria ideia de integridade. Mesmo assim, as novas tecnologias estão aqui e precisamos entender melhor como vamos resolver o problema.



Conflicto armado colombiano: institucionalización de la presencia de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad pública, análisis retrospectivo y fracturas de la matriz social

Constanza Boettger

Introducción

Desde la consolidación de la República de Colombia como estado moderno, la mayor parte de su historia política se ha desarrollado bajo una constante tensión entre el binomio conflicto-paz, convirtiéndose

en un elemento constitutivo de la identidad nacional, parte de su memoria histórica y una característica casi-estructural inherente a su construcción estatal. Con el paso de las décadas el conflicto interno en Colombia ha atravesado etapas de mayor o menor escalada, que han contribuido a su complejidad tanto local como regional.

Estos más de 60 años de conflicto han causado alrededor de 46.533 víctimas de acciones bélicas entre los combatientes, 178.056 víctimas de asesinatos selectivos, 80.514 de desaparición forzada, 37.094 secuestros, 15.687 víctimas de violencia sexual, 24.518 víctimas de masacres, 1.532 de víctimas de ataques a poblaciones, 748 víctimas fatales de atentados terroristas y 3.686 lesionados, 17.812 víctimas de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes y 9.597 víctimas de minas antipersona (Centro Nacional de Memoria Histórica).

Tras una década ininterrumpida de intentos de negociación, la estrategia diseñada por el gobierno de Juan Manuel Santos encontró terreno fértil para la firma de un Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y la mayor guerrilla de su territorio, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (en adelante, FARC-EP). Dicho acuerdo de paz no implica el fin del conflicto sino la apertura de un nuevo capítulo en el proceso de paz colombiano. Este artículo se propone analizar el caso de militarización de la seguridad en Colombia considerando cómo el conflicto interno, factores estructurales propios del país y las decisiones estratégicas asumidas por las partes en conflicto generaron las condiciones necesarias para adoptar la presencia de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad pública como norma-excepcional para el estado colombiano.

Es necesario introducir que, este artículo suscribe al abordaje que afirma que la naturaleza de la institución militar no es apropiada para la función policial. Además de no estar capacitados para enfrentar la criminalidad, existen dos áreas de problemas potenciales que deben tomarse en cuenta al momento de abordar esquemas de participación de militares en temas de seguridad pública. En primer lugar, enfrentarse a intereses político-partidarios en el control de la criminalidad. En segundo lugar, intensificar las tensiones sociales, e incluso criminalizar la protesta social. Esta estigmatización de la población puede mezclarse peligrosamente con una concepción militarizada del “enemigo interno” (Rodríguez, 2018) en la que el estado de derecho se vea afectado directamente.

Orígenes de la conflictividad en el espacio geopolítico colombiano

Tal y como observa Rigoberto Rueda (2000), en el caso colombiano, “El Ejército nace indisolublemente ligado a la noción de orden público, en las urgencias de los conflictos internos, en tanto que en Europa los ejércitos surgen de la guerra entre naciones”. Acuerda con Rueda, Vargas Velásquez (2010: 46) al afirmar que: “(...) La preocupación fundamental del Ejército colombiano a través de su historia han sido las amenazas internas (inicialmente, la protesta social estigmatizada y las disputas partidistas; más adelante las guerrillas liberales, y luego la insurgencia que se autodenomina revolucionaria), no las externas”, es por las razones mencionadas por los dos autores que se considera el caso colombiano, como distintivo respecto a otros casos de militarización a nivel regional. Lo afirmado precedentemente, permite advertir la relevancia de abordar cómo la militarización de la seguridad pública sostenida en el tiempo ha calado hondo en la matriz social colombiana, como en la naturaleza misma de las instituciones.

Con el objetivo de profundizar en el caso de militarización en Colombia es necesario en primera medida caracterizar los factores del espacio geopolítico, el contexto histórico y la evolución del proceso conflictivo que propiciaron la génesis del enfrentamiento armado, la redefinición de la contraparte, como enemigo interno -tal y como lo delimita Rodríguez (2018: 59)- y la consecuente modificación de la labor, misión y naturaleza de las responsabilidades estipuladas a las Fuerzas Armadas.

En concordancia con lo planteado por Leal Buitrago (1992), la historia política de la República de Colombia ha sido confundida con la historia de los partidos liberal y conservador desde el Siglo XIX hasta hoy, de modo tal que cualquier convulsión u oscilación de alguna de las facciones tuvo su consecuente impacto dentro del sistema político y la sociedad civil local, y a su vez en su relación con otros sistemas políticos a nivel regional. La configuración sobre la comprensión del Estado y lo político ha sido uno de los factores que enfrentó a liberales y conservadores. Es necesario dilucidar que las facciones precedentes no representaban a toda la población, sino a un sector de la *élite*, marco determinante para la situación que desencadenará el denominado “Pacto del ‘58” en el diagrama del sistema político, así como en la sociedad civil colombiana, y que sirve como bisagra al curso de su historia política, económica y social contemporánea.

Las interacciones entre estos dos grupos se dan en el marco de un nivel de violencia muy alto, fundamentalmente en las zonas rurales. La violencia se ejerce en un contexto donde la población rural supera el 70% de la población total hasta el Siglo XX (Ruiz, 2011: 155). Durante el siglo XX se produce un proceso continuo de guerra civil y de escalada en la violencia que en 1948, con el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, ocasionó el “Bogotazo” (Salazar, 2008), que dio paso a lo que se conoce como la época de la “violencia bipartidista”¹. Paralelamente, y en medio de dicha violencia bipartidista también emergen reclamos políticos que se desprenden por fuera de ellos y que tenían por protagonistas a grupos insurgentes guerrilleros.

Dávila Ladrón de Guevara y Botero Jaramillo (2003) refieren a este período como un momento de “regionalización de la violencia, pues hubo zonas del país donde el fenómeno pasó desapercibido, además de que fue prioritariamente rural” (265). Durante esta etapa, grupos de campesinos comienzan a congregarse en grupos de autodefensa en zonas rurales, lo cual es señalado como las primeras guerrillas liberales o comunistas. Suscribiendo a lo afirmado por Palacios (1999), podemos observar este momento como un punto bisagra en que la naturaleza de algunas instituciones colombianas se empieza a modificar:

La Violencia coincidió con uno de los periodos más febriles de la modernización económica y social del país. Quizás por eso deja una huella ambigua. No permite advertir, por ejemplo, su papel en deformar instituciones clave del proceso modernizador, como la policía y el poder judicial (Palacios, 1999).

Tras la dictadura del General Gustavo Rojas Pinilla, liberales y conservadores suscriben el “Pacto de Benidorm” que dio al inicio al Frente Nacional. Si bien terminó con la violencia bipartidista, también limitó los canales de participación política a algunos sectores, cuyas demandas se encontraba insatisfechas.

En parte como respuesta a esta exclusión y a los grandes latifundios, se generó el espacio para el fortalecimiento de grupos guerrilleros de origen campesino en las áreas rurales localizadas donde la ausencia de presencia estatal era una realidad. Aquellas necesidades que el bipartidismo no se encargaba de absorber en su seno eran moderadas por grupos de orden local que, o bien ya existían o bien se crearon tras

el Pacto del '58. Un alto porcentaje de los ciudadanos que quedaban por fuera de la alianza elitista bipartidista desconfiaban más de un gobierno estatal débil y que no llegaba de forma directa a ellos que del guerrillero, con el cual producían un vínculo de protección, confianza y respeto anclado también en el miedo.

Los mencionados grupos avanzaron desde 1958 en términos de su presencia en el territorio y su fortaleza militar, lo que ha conducido a algunos autores a catalogar a Colombia como un Estado fallido², dicho en palabras de Waldman, el autor ha observado (1997: 37):

Si bien en casi ningún país latinoamericano el Estado ha logrado imponer el monopolio de la coacción hasta en sus últimas consecuencias, en Colombia la crisis de autoridad y de legitimidad estatales han ido agravándose periódicamente hasta causar una verdadera disolución del Estado.

Al respecto, agrega Marco Palacios (1999):

El contexto interno de debilidad remite a la acelerada urbanización y modernización de la sociedad en el último medio siglo (...) El contexto externo es la globalización de los mercados, en particular los de armas, drogas y dineros ilícitos. Correlato de la globalización es la descentralización (que) ha fortalecido más que todo a las redes locales y nacionales del narcotráfico, y que la descentralización ha fortalecido el poder pragmático en una buena proporción de los 1,070 municipios colombianos (Palacios, 1999).

Los factores del clivaje político que han sido determinantes para el proceso de militarización han sido también coadyuvados por la interconectividad y la geografía del Estado sudamericano:

De 120 países, Colombia ocupa el puesto 97 en la relación km/hab y la densidad de carreteras pavimentadas es de 0.013km/km², siendo una de las menores de América; en calidad de infraestructura, de 133 países, Colombia ocupa el puesto 101, siendo inferior a Chile (37), México (57), Brasil (67), Uruguay (75), Argentina (89) y Ecuador (99) y con una calificación superior a la de algunos países de la región como Bolivia (122), Venezuela (123) y Paraguay (138) (Gutiérrez Patiño, 2015: 19).

No obstante estos números responden a la situación coyuntural del año 2012, es importante observar que a pesar que entre “2006 y 2010 se mejoraron 4.724 km de la red vial nacional” (Zamora Fandiño y Barrera Reyes, 2012: 19), la deficiente interconectividad entre las regiones que componen el territorio colombiano es fundamental en la comprensión de “cómo” se ha facilitado a partir de una geografía compleja y un carente desarrollo infraestructural, el surgimiento del conflicto y su sostenimiento a lo largo de los años. El deficiente funcionamiento de los corredores de circulación³ en el estado sudamericano, continúa siendo comprobado en afirmaciones hechas por funcionarios que lo han vivenciado en primera persona, como el Jefe de Observadores Internacionales de la Misión Política de Verificación de la Organización de las Naciones Unidas en Colombia:

Estamos hablando de un país con una geografía muy complicada, atravesado por tres cordilleras de noreste a sureste y con muchas complicaciones de vías de comunicación, lugares alejados, selvas que los separan. Para llegar a esos lugares y darles infraestructura tiene un esfuerzo logístico muy grande que debe ser superado” (...) Mejorar las carreteras, salud, educación había territorios donde no había Estado, a determinados lugares no había pisado un político en los últimos 40 años (Comunicación Personal General Pérez Aquino, marzo 2017).

Tal como observan Gutiérrez Patiño (2015:10) “las regiones Pacífica, Orinoquia y Amazonia no cuentan con vías primarias y en muchos casos ni secundarias que las conecten con el resto del país”, a lo que añade Vargas Velásquez “La fragmentación regional que caracterizó inicialmente el proceso de constitución del Estado-nación lo va a marcar de manera muy importante al generar situaciones de exclusión” (Vargas Velásquez, 2010: 48).

De esta manera, se observan tres elementos que allanan el terreno para el desarrollo del conflicto interno, que por tanto sirven a la definición del enemigo interno, y cooperarán en el proceso de militarización de la seguridad en Colombia.

- Por un lado, se ha mencionado el origen violento de las coaliciones políticas imperantes y que monopolizaron la agenda política;

- Limitados canales de participación política, a partir de los cual existían amplios sectores cuyas demandas se encontraba insatisfechas;
- Deficiente interconectividad entre las regiones que componen el territorio colombiano facilitado por una geografía compleja y un carente desarrollo infraestructural que dificultan la cohesión territorial,

Es entonces menester destacar que, ante problemáticas sociales, políticas y económicas que desencadenaron el conflicto interno armado, se efectúan estrategias de militarización como respuesta. Los factores señalados anteriormente permiten establecer puntos de conexión respecto a otros casos en que los mecanismos de respuesta podrían ante la evidencia histórica y sus consecuencias modificar la naturaleza de la política adoptada.

Institucionalización de la militarización: Doctrina de Seguridad Nacional, Plan Colombia y Política de Seguridad Democrática

Como se ha mencionado previamente, se produjo un avance y aceleración de la participación de las guerrillas en aquellos espacios vacíos de presencia y/o proyección gubernamental efectiva. Durante finales de los años 50 y década de 1960, uno de los principales ingresos de las FARC-EP estuvo constituido por los “impuestos” que cobraban a cambio de “protección” al campesinado (Rigoberto Rueda, 2000). Además, los secuestros llevados adelante contra hacendados, así como directores y empleados de empresas poderosas que no pagaban los “impuestos revolucionarios”, se volvieron parte de su *modus operandi*. Como ejemplo es pertinente mencionar un secuestro en septiembre de 1977 a un voluntario del Cuerpo de la Paz de EE. UU. por el que se pidieron USD 250.000 (Waldmann, 1999: 257).

Si bien las FARC-EP han estado en el centro de la escena, no ha sido la única disidencia que emergió. El Ejército de Liberación Nacional (ELN) se manifiesta con el objetivo de “darle solución a un problema de necesidades insatisfechas, como la de obtener mayor presencia estatal, y con el objetivo de crear mayor inclusión en todas las esferas de la sociedad colombiana” (Soler, 2010: 37), donde el campesinado

ocupaba un lugar preferencial “La organización revolucionaria se generaría espontáneamente del campo a la ciudad para alcanzar el poder en una guerra prolongada y por la vía insurreccional” (Aguilera, 2006: 215).

El Movimiento 19 de abril -M-19-, como grupo guerrillero, tuvo mayor presencia en las ciudades que las FARC-EP y el ELN. Su nombre, reside en el planteo que en las elecciones de 1970: “las oligarquías (...) pisotearon la decisión de grandes mayorías de nuestro pueblo” (Fundación Paz y Reconciliación, 2016), fundamentado en la creencia que las elecciones fueron fraudulentas.

El periodo de gobierno del Frente Nacional en la presidencia configuró el puntapié del desarrollo del narcotráfico en Colombia, que constituye desde entonces uno de los factores clave de la conflictiva situación del país, otorgándole una salida de financiamiento a guerrillas y grupos armados. El período que se institucionaliza en 1958 reproduce la situación de “hiperviolencia” (Pizarro Leongómez, 2000) que se desarrolla dentro de varios ámbitos del estado colombiano erosionando las instituciones y debilitando el tejido social, de modo tal que afecta la estabilidad del sistema debido a la puesta en jaque de instituciones clave.

Al respecto, escribe Marco Palacios (1999):

El contexto interno de debilidad remite a la acelerada urbanización y modernización de la sociedad en el último medio siglo (...) El contexto externo es la globalización de los mercados, en particular los de armas, drogas y dineros ilícitos. Correlato de la globalización es la descentralización (que) ha fortalecido más que todo a las redes locales y nacionales del narcotráfico, y que la descentralización ha fortalecido el poder pragmático en una buena proporción de los 1,070 municipios colombianos (Palacios, 1999).

En el contexto de Guerra Fría se observa cómo La Doctrina de Seguridad Nacional implementada por los Estados Unidos pronunció de forma efectiva la militarización de la seguridad en Colombia (Puentes Cala, 2017).

El primer comunicado político de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), conocido como “Programa Agrario de los

Guerrilleros de las FARC-EP”, proclamado el 20 de Julio de 1964 declaraba: “nos alzamos en armas porque en nuestro país están cerradas las vías de la lucha política legal, pacífica y democrática” (FARC-EP, 1964), siendo su objetivo:

Luchar por el poder y llevar a Colombia al ejercicio pleno de su soberanía nacional y a hacer vigente la soberanía popular. Luchamos por el establecimiento de un régimen político democrático que garantice la paz con justicia social, el respeto de los Derechos Humanos y un desarrollo económico con bienestar para todos quienes vivimos en Colombia (FARC-EP, 1964).

En dicho contexto, este tipo de reivindicaciones que amenazaban el *status quo* vigente, se asocian directamente con el comunismo, motivado por el caso cubano que había presionado a los Estados Unidos a repensar su diseño estratégico hacia América Latina, que emergerá bajo la forma de la Doctrina de Seguridad Nacional y las Conferencias de Ejércitos Americanos que constituyeron las principales tendencias a partir de las que se dio marco a la institucionalización de la militarización de la seguridad en Colombia y en la región (Leal Buitrago, 1992).

Las políticas de seguridad nacional, cuya conformación habilitó desde la cooperación en políticas sociales, hasta el entrenamiento de fuerzas militares y paramilitares, propulsó la proyección de las fuerzas armadas colombianas en funciones que no respondían a sus funciones de origen, la emergencia de una nueva hipótesis de conflicto donde el enemigo principal no era otro Estado sino un enemigo interno y que trajeron consecuencias de profundo alcance local y regional. No puede dejarse a un lado el rol que había suplido la Escuela de las Américas en dicho proceso de adoctrinamiento, en tanto y en cuanto sirvió al proceso de retórica anticomunista por parte de los ejércitos regionales: “Entre 1954 y 1964, los Estados Unidos entrenaron un promedio de doscientos cincuenta colombianos por año en contrainsurgencia (...) y en 1964 este número aumentó a trescientos por año” (Dudley, 2008: 69).

Como referencia Puentes Cala (2017): “Doctrina de Seguridad entra en escena como un programa Panamericano abocado a la lucha anti-subversiva, una reacción desde Washington ante el contexto político y económico mundial que adquiriría su dimensión propia en Latinoamérica,

a propósito de Cuba” (259). En este aspecto es importante no pasar por alto la relevancia que adquiere la coexistencia con un poder hegemónico como rasgo de la singularidad latinoamericana tal como lo presentan Paradiso y Luna Pont (1996), lo cual trae consigo un complejo entramado de convergencias y discrepancias de intereses, aproximaciones y rechazos que delimita las relaciones entre actores asimétricos.

La situación estructural local colombiana⁴ enmarcada en un sistema de bipolarismo rígido, se ve profundizada. Las Fuerzas Armadas colombianas a partir de la Doctrina de Seguridad Nacional reformularon su preparación militar para afrontar la guerra de guerrillas de modo tal que se alcanzaron nuevos esquemas de combate que se enraizaron a la institución militar en poco tiempo.

El fundamento del avance de las Fuerzas Armadas sobre el “enemigo interno” cuya figura se consolida durante este período estuvo respaldado en la preocupación por el avance ideológico del socialismo y la extrapolación de la lucha revolucionaria (Puentes Cala, 2017). En dicho proceso la identificación, aislamiento y aniquilación del enemigo interno se volvían parte de la praxis e involucraban también en el proceso a la población civil inmersa en las dinámicas de guerra.

La narrativa del “narco-terrorismo”⁵ ganó impulso incluso antes que las guerrillas se involucraran con el narcotráfico. Es importante destacar que, en un principio, guerrillas como las FARC-EP no nacieron implicadas con el narcotráfico (Otis, 2014:3). De hecho, estos grupos querían evitar ser involucrados con el narcotráfico, dado que consideraban dicha actividad como “contrarrevolucionaria” y “corrupta”. Pero a principios de la década de los ochenta, las FARC-EP, principalmente, comenzaron a utilizar el narcotráfico como fuente de financiamiento de su crecimiento y actividades (McDermott, 2014). En el año 1982, las FARC-EP comenzaron a establecer impuestos en el cultivo, la producción, y la compra de drogas, principalmente en la coca, pero también en la marihuana y los opiáceos. Este “impuesto gramaje”, que también incluye un impuesto en los cultivos que salen de las zonas controladas por los rebeldes, resultó ser extremadamente lucrativo para las guerrillas. Las FARC-EP desarrollaron un sistema de tributación y explotación de los cultivos de drogas en las zonas rurales de Colombia, una práctica que se convirtió en su principal fuente de ingresos y colaborando en la incrementación sustancial de la violencia.

Al tiempo que las guerrillas, los grupos paramilitares y el crimen organizado mantienen al país en un estado de crisis permanente, con acciones como la toma del Palacio de Justicia de Colombia en 1985 o el atentado al edificio del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) situado en Bogotá en 1989, sumado a otros actos terroristas, la ejecución de asesinatos políticos, como la masacre a Unión Patriótica, y ataques que tuvieron como blanco a la población civil -dificultando la diferenciación normativa entre combatiente y no combatiente-, dando lugar a una concepción militar del Estado y del funcionamiento de la sociedad (Leal Buitrago, 2006). El avance de la militarización “registraba un considerable avance en la incorporación de la Doctrina de Seguridad Nacional e implementación de la Acción Cívico-Militar; es más, estas estrategias se establecieron como políticas de Estado” (Calas Puentes, 2017: 265).

No obstante lo afirmado previamente, es preciso considerar el avance que se registra de lo militar en dimensiones donde su participación no se contemplaba de manera inicial; como observara Marco Palacios (2001, s/n), a partir de analizar en el estado “la brecha de actitudes y comportamientos políticos de los últimos años podemos distinguir “tres países”: el urbano, el rural tradicional y las nueve zonas de colonización”. Dichos espacios no se alinearon inmediatamente con Washington, sino que los espacios urbanos fueron los únicos cuya dimensión se cooptó durante este período. Lo precedente grafica la tendencia hacia la polarización, donde se fortalece una estructura asimétrica, “acrecentando los recursos de poder de quien ya lo detenta” (Paradiso & Luna Pont, 1996: 62).

Palacios observa en su texto “Una Radiografía de Colombia” como la urbe goza de la presencia de un Estado de Derecho, donde existe participación ciudadana y transparencia política, mientras que se erige una suerte de Estado rural paralelo donde imperan las lógicas clientelistas de la “Colombia liberal-conservadora”. Finalmente “En el nuevo país de las colonizaciones domina un entramado clientelar de “violencia y legitimidad” al que se han integrado las distintas formaciones armadas que allí operan” (Marco Palacios, 2001).

En ese contexto, uno de los principales efectos de la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia será, además de la militarización de lo civil, que “los consejos de guerra se multiplicaron, las declara-

ciones públicas anticomunistas por parte de los comandantes fueron recurrentes y la violación de los derechos humanos se hizo ostensible” (Leal Buitrago, 2006: 79-89).

En este marco conflictivo, donde guerrillas y grupos paramilitares recurrían a prácticas de intimidación que les permitían manejar gobiernos locales estableciendo su presencia armada, reglas de juego y manteniendo a todo líder político bajo su control⁶; las FARC-EP y el gobierno entablarán negociaciones de paz entre 1998 y 2002, que fracasarán en medio del recrudecimiento del conflicto, la crisis económica e implantación del denominado “Plan Colombia” que acelera el proceso de militarización.

Para poder observar con claridad los efectos que se advierten a partir del Plan Colombia en la sociedad colombiana, y es necesario aclarar cómo el mismo es definido por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia en su Documento Balance del Plan Colombia (1999-2005): “Es una estrategia integral para la cooperación bilateral, cuyo objetivo general es luchar contra las drogas ilegales y el crimen organizado, contribuyendo así a la revitalización económica y a la paz en Colombia”⁷ (DNP, 2006: 8).

Constituyéndose el mencionado documento como la lectura oficial, la misma generó gran cantidad de lecturas disidentes y abordajes que discrepaban de su interpretación. Ejemplo de ello lo instituyen afirmaciones como las de Libreros (2001: 1) “El Plan Colombia hace parte de una estrategia integral, política y social, militar y económica de dominación imperialista en la zona andina, dada la crisis política que actualmente se evidencia en los países que la conforman”.

En otra línea Ochoa Maldonado (2013: 13) considera el Plan Colombia como un programa de clara raigambre neoliberal que combina elementos de intervencionismo político, económico y militar, pero que de una manera soterrada se presentó como un plan de perfil humanitario que propendía por el impulso de un proyecto de desarrollo alternativo y sostenible, a la vez que propugnaba por el robustecimiento democrático de la sociedad e institucional del Estado.

Tal como había sido observado por Vargas Velásquez, las Fuerzas Armadas se encontraban golpeadas por la guerrilla, es en ese marco que,

dentro de los objetivos componentes del Plan Colombia, a saber: a) lucha contra el problema mundial de las drogas y el crimen organizado, b) reactivación económica y social, c) fortalecimiento institucional y d) desmovilización, desarme y reintegración, se encontraba en varios puntos el fortalecimiento, modernización y profesionalización de la Fuerza Pública⁸.

Dichos objetivos pueden sintetizarse en tres componentes fundamentales: 1) la erradicación forzosa vía fumigación, 2) la reingeniería de las Fuerzas Armadas, particularmente de los sectores involucrados en la lucha contra el narcotráfico; y 3) la política social, es decir una política de desarrollo institucional local.

Empero, los US\$10.732 millones invertidos en la ejecución del Plan Colombia (DNP, 2005: 11), el 57,5% fue destinado a la lucha contra el crimen organizado, mientras que el 26,6% al fortalecimiento institucional en tanto al punto d) desmovilización, desarme y reintegración, no se destinaron fondos, lo que dificultó la reconstrucción de la matriz social por varios motivos, el primero de ellos descansa en que el incremento del 52,1% de los miembros de la Fuerza Pública en un lapso menor a 10 años, pero con una ausente modificación de la doctrina impartida, produjo que sus integrantes continuaran teniendo la visión de los grupos armados como el enemigo que se debía combatir. Erigiendo al Plan Colombia “no como un programa de cooperación internacional para la paz, tal como se quiso presentar, sino como una forma de asistencia internacional para la guerra” (Ochoa Maldonado, 2013: 14).

Quienes observan al Plan Colombia como una medida necesaria para el Estado Colombiano se amparan en el argumento que esgrime que parte de la profundización de la democracia implicaba sin lugar a duda la necesidad de un Estado presente a nivel territorial y que pudiera brindar garantías a su población. En tal sentido,

Los esfuerzos realizados en materia de modernización, reestructuración y profesionalización de la Fuerza Pública, combinados con las estrategias de erradicación (aérea y manual), interdicción y extradición, han permitido mayor control estatal del territorio, revertir la tendencia creciente de los cultivos ilícitos y disminuir la violencia financiada por tales cultivos (DNP, 2005: 27).

La coyuntura al momento del establecimiento del Plan Colombia permitía observar unas FARC-EP que realizaban una perfecta combinación de lo político y militar desde consenso y coerción al tiempo que incrementaban sus ingresos realizando actividades ilícitas. Vargas Velásquez (2010) observaba que en ese entonces las FARC-EP habían logrado combinar exitosamente tres elementos de acción: “la recurrente presencia en poderes paralelos; el segundo, la clásica propaganda armada; y el tercero, la transformación de sus victorias militares en triunfos con efectos políticos sobre el conjunto del país” (143).

La toma de decisión del gobierno de Pastrana del establecimiento de un proceso de negociación con las FARC-EP en paralelo con el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas constituyó uno de los principales desafíos para su gobierno, y al respecto el propio mandatario se refirió:

el mantenimiento de la paz no se contrapone en lo absoluto con la acción de los organismos de seguridad del estado. También la paz, y sobre todo la paz, necesita de unas Fuerzas militares actuantes, respetuosas de los derechos ciudadanos y, al mismo tiempo, respetadas, constructoras y garantes de un nuevo país (Pastrana, 2000).

La reforma militar de acuerdo con el gobierno involucró todos los aspectos de la organización, de modo que tal como observa Cope (2005), se logró “modernizar el pensamiento estratégico, el arte operativo, la táctica y la capacidad militar. Como resultado de esto, a mediados de 2002, las Fuerzas Armadas reanudaron la iniciativa estratégica de la guerra”. Retomando lo esgrimido por Vargas Velásquez,

El fortalecimiento de las Fuerzas militares durante el gobierno de Pastrana fue de tal importancia que incluso los mayores críticos del expresidente reconocen que, al mismo tiempo que hacía concesiones a las FARC-EP en el Caguán, obtuvo para la fuerza pública el mayor apoyo presupuestal (...) que ha recibido en toda su historia (2010: 192).

Es en dicho contexto en que será electo como presidente Alvaro Uribe.

La llegada al poder de Álvaro Uribe Vélez se producirá en medio de un contexto de nueva ruptura de la ronda de conversaciones con las FARC-EP, que dio paso a un nuevo período de confrontación entre las partes ocasionando lo que algunos autores observarán como una guerra de “desgaste”. Un contexto social, político y económico negativo resultará terreno fértil para el programa de campaña del candidato de Primero Colombia plasmado en el documento denominado “Manifiesto Democrático” compuesto por cien puntos donde se ponen de relieve los principales puntos de reforma política, propuestas y programa de gobierno con la promesa de más educación, más salud y más empleo. Esos cien puntos se engloban en dieciocho apartados de los que se desprenden: “construir equidad social y dar seguridad. Habrá más participación ciudadana en la definición de las tareas públicas, en su ejecución y vigilancia. La participación ciudadana garantiza que los recursos lleguen a la gente y no se enreden en la politiquería” (Manifiesto Democrático, 2002: 1). De igual modo, se propone delegar funciones y competencias en las regiones, descentralizando decisiones y evitando duplicidades “La Nación ha seguido creciendo su burocracia a pesar de la descentralización. Hay que desmontarla porque de lo contrario se marchita la descentralización” (Manifiesto Democrático, 2002: 2). Adicionalmente, busca abogar por una administración más eficiente a partir de la promoción de lucha contra la corrupción.

En el Manifiesto democrático, se sientan las bases de lo que será la política de “seguridad democrática” de su gobierno, donde se refuerza el concepto del Estado como garante de la seguridad ciudadana, como protector de la sociedad civil –trabajador, empresario, campesino, sindicalista, periodista, maestro– y como elemento de disuasión frente a cualquier agresor.

Los objetivos estratégicos de la política de seguridad ciudadana fueron: “consolidar el control estatal del territorio, proteger a la población, eliminar el negocio de las drogas ilícitas en Colombia, mantener una capacidad disuasiva, ser eficiente y transparente y rendir cuentas” (Vargas Velásquez, 2010: 197).

Uno de los puntos sobre los que el Gobierno de Uribe coloca el acento, señala la seguridad como plataforma de desarrollo económico, social, y político. Ciertamente, que tal como resalta Vargas Velásquez (2010), Uribe no sólo heredará de Pastrana un proceso de quiebre en el diálogo

entre las FARC-EP y el Gobierno Colombiano, sino también un Estado más fortalecido, con mayor legitimidad institucional, con mayor capacidad operacional y dejando sentada una definición muy clara de la política que adoptará su gobierno en torno a todo acto perpetrado por la guerrilla: “hoy violencia política y terrorismo son idénticos. Cualquier acto de violencia por razones políticas o ideológicas es terrorismo. También es terrorismo la defensa violenta del orden estatal” (Manifiesto Democrático, 2002: 4).

El concepto y uso de la palabra “terrorista” durante el gobierno de Uribe ha sido objeto de críticas al expresidente. El Dr. José Fernando Florez (2011), se refiere a una fascinación del primer mandatario por el término, razón por la que el autor considera que redujo a todo grupo opositor a su gobierno a la denominación de “terrorista”, enmarcado en lo que el Florez denomina “dialéctica uribista del delirio terrorista” donde “terrorista es toda persona que lo critica, o cualquier entidad abstracta que funciona con independencia de sus caprichos” (Florez, 2011).

Uribe en su página oficial explica la clasificación de “terroristas” dada a las guerrillas colombianas durante su gobierno:

Mientras América Latina conoció procesos de insurgencia contra dictaduras, nosotros hemos tenido unos grupos armados contra una democracia; mientras organizaciones insurgentes de otras latitudes se financiaban con donaciones, la guerrilla colombiana se ha financiado con narcotráfico, extorsiones y secuestros (...) la guerrilla colombiana ha atacado las libertades democráticas, ha obstruido la democracia, ha producido los más execrables crímenes (Uribe Vélez, S/F).

Sobre los puntos que acercan al gobierno de Uribe con su predecesor más que a su sucesor, observará Vargas Velásquez que, la superación del conflicto armado constituye una tarea urgente, en la que la negociación constituye el medio más racional y menos costoso, pero en que la misma constituye sólo uno de los medios que podrían emplearse, utilizando el componente militar como un baluarte de disuasión necesario en tal empresa (Vargas Velásquez, 2010: 194).

Lo afirmado precedentemente, se puede ver reflejado en la Política de Defensa y Seguridad Democrática:

La seguridad garantiza el espacio de discrepancia, que es el oxígeno de toda democracia, para que disentir no signifique exponer la seguridad personal. Pero hay que trazar una línea nítida entre el derecho a disentir y la conducta criminal. Sólo cuando el Estado castiga implacablemente el crimen y combate la impunidad hay plenas garantías para ejercer la oposición y la crítica (Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003: 5).

Sobre lo propuesto en este documento, se sientan las bases de una política que no sólo se basa en la recuperación y consolidación del control estatal del territorio, sino en una presencia efectiva del Estado que incremente la confianza y respaldo al gobierno colombiano por parte de algunas regiones y su sociedad civil (Vargas Velásquez, 2010). Al respecto la política de Seguridad Democrática establece: “la legitimidad de nuestras instituciones depende de nuestra determinación de luchar por igual contra toda organización, grupo o persona que amenace la seguridad de los ciudadanos, de las instituciones y de la democracia” (Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003: 6). De acuerdo con lo afirmado por la entonces Ministra de Defensa Nacional, Marta Lucía Ramírez de Rincón, uno de los factores diferenciales que permite la construcción de dicha legitimidad alrededor de una mayor presencia estatal durante la presidencia de Uribe lo constituye una concepción de seguridad, no como un campo que se restringe exclusivamente al dominio de la fuerza pública sino que se procede a incorporar demandas de la sociedad afectada como producto de la violencia, que observan su ejemplo en los “consejos de seguridad” que encabezaba Uribe semanalmente en distintas regiones y que coadyuvaron a la militarización de lo civil.

Es importante retomar que, tras la suspensión de las negociaciones entre el Gobierno de Pastrana y la FARC-EP, es bien acogido el lema propuesto por el gobierno de Uribe: “Mano firme, corazón grande”, a través del cual el presidente electo se presentaba como “la persona idónea para conducir la confrontación con las agrupaciones armadas ilegales y restablecer el Estado de Derecho y el imperio de la ley en todo el territorio nacional” (Vargas Velásquez, 2010: 195). En tal sentido, su carácter diferencial consiste en presentarse como aquél que puede liderar el camino de confrontación directa y abierta con los grupos armados, al tiempo que abre las puertas a quienes quieran negociar

toda vez que se haya producido un cese de hostilidades y actividades delictivas, y en ese sentido señalará posteriormente que “la Seguridad Democrática no era un fin en sí mismo, sino un medio para que las nuevas generaciones de colombianos vivieran en paz” (Uribe Vélez, S/F).

Lo apuntado precedentemente, permite acordar con lo apuntado por Ospina (2004), quien afirma que la seguridad democrática tuvo un claro objetivo desde el punto de vista militar, siendo el mismo la recuperación de la democracia, pero que dicha meta distaba de asemejarse al objetivo de la obtención de la paz.

Los objetivos estratégicos de la Política de Seguridad Democrática pueden sintetizarse en: Consolidación del control estatal del territorio; Protección de la población; Eliminación del negocio de las drogas ilícitas en Colombia; Mantenimiento de una capacidad disuasiva; Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. Para la concreción de sus objetivos se propone seis líneas de acción que persiguen simultáneamente coordinar, fortalecer, consolidar, proteger, cooperar y comunicar (Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003).

Se adoptó una política que incrementó sustantivamente el porcentaje de Producto Bruto Interno invertido en materia de Defensa, conduciéndolo a un 13,9% del mismo, la cifra más alta del período en América del Sur (SIPRI, 2017). El aumento apuntado precedentemente, permite observar dos instancias en la implementación de políticas, una de continuidad con Pastrana, esto es el aumento de la capacidad disuasiva de la Fuerza Pública y la siguiente, diferencial con respecto a su predecesor, el aumento en la confrontación cara a cara con grupos armados ilegales. Lo apuntado precedentemente apunta a una estrategia disuasiva y a una ofensiva, que podrían caracterizar el primer y segundo período de Gobierno de Uribe.

A principios de 2006, con el inicio de su segundo mandato, se lanzó la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, allanada por su predecesora que “generó un nuevo contexto estratégico marcado por la adaptación de las amenazas y el surgimiento de nuevos desafíos” (Ministerio de Defensa Nacional, 2007).

La Política de Consolidación de la Seguridad Democrática se proponía los siguientes objetivos iniciales:

1. Consolidar el control territorial y restablecer la autoridad del Estado en todo el territorio nacional.
2. Generar a través del uso legítimo de la fuerza y la política social, las condiciones de seguridad y bienestar social que presionen a grupos armados ilegales a entrar a una verdadera negociación política o a desmantelarse.
3. Romper en todos los eslabones de la cadena, la libertad y habilidad de los narcotraficantes para desarrollar su negocio y con ello avanzar hacia la eliminación del narcotráfico en Colombia.
4. Formar una Fuerza Pública moderna, con los más altos estándares éticos y morales, que cuente con la confianza y el apoyo de la población.
5. Desarrollar la Doctrina de Acción Integral, a través del esfuerzo combinado de la fuerza legítima, la política social y las acciones de las demás instituciones del Estado y la sociedad civil (Ministerio de Defensa Nacional, 2007).

Asimismo, es necesario observar que dentro de dicho proceso y enmarcado en una narrativa que apuntaba hacia la lucha antiterrorista, el gobierno otorgaba facultades de policía judicial a las fuerzas armadas donde no se evidenciara presencia de autoridad judicial ordinaria (Presidencia de la República, 2002), dándole atribuciones civiles a militares, reforzando los conceptos de la Doctrina de Seguridad Nacional al tiempo que abría espacios de participación selectiva de la sociedad civil, como se observará con el caso de los consejos de seguridad nacional.

El Ministerio de Defensa señaló en su informe de Rendición de Cuentas algunos aspectos pendientes de su período 2002-2006, destacando: la necesidad de consolidar el control efectivo territorial, generar condiciones que presionen a grupos armados ilegales a entrar a una verdadera negociación política o a desmantelarse, romper en todos los eslabones de la cadena, la libertad y habilidad de los narcotraficantes para desarrollar su negocio, formar una Fuerza Pública moderna y desarrollar la Doctrina de Acción Integral.

La Doctrina de Seguridad Nacional, el Plan Colombia, así como la Política de Seguridad Democrática en su uso del aparato militar agudizaron el desarrollo del conflicto social y armado colombiano deteriorando una matriz social que ya se encontraba quebrantada. Estas tres políticas y sus políticas subsidiarias avanzaron no sólo en la militarización de la seguridad pública, sino en la criminalización de individuos y organizaciones sociales, colaboraron en la narrativa de lucha antiterrorista como justificativo para el avance sobre los derechos humanos, al tiempo que se erosionaban las bases institucionales de la participación ciudadana estableciendo una participación selectiva que no daba lugar a un espacio de diálogo con fuerzas disidentes.

Conclusiones

Como se observó previamente el uso del aparato militar para un tipo de problema para los que no se les ha formado, y con unas normas que no obedecen a las de un conflicto bélico, han implicado excesos y vulneraciones graves de los derechos humanos. Todo ello termina por minar la credibilidad de los Estados frente a amplios sectores de la ciudadanía, además de erosionar a las propias democracias y el Estado de derecho, a los que se les supone un nivel de garantías mínimo e igualdad de cualquier ciudadano ante la ley, corroyendo aún más las instituciones democráticas.

En ese sentido, el proceso de negociación de un acuerdo de paz con las FARC-EP constituye un avance importante en la definición de sus propias estrategias y políticas en las cuales las políticas de seguridad nacional no pueden ser dejadas de lado. Un análisis profundo de las causas que allanaron el terreno para la militarización será en un futuro necesario para contextualizarlo en otros casos de militarización de la seguridad en la región, que permitirá avanzar en una lectura pormenorizada de consecuencias del proceso política, social e institucionalmente. El replanteo de la seguridad nacional y las causas estructurales del conflicto interno colombiano son claves al momento de avanzar en la consolidación de una matriz social atravesada por lo bélico y las dinámicas que sistemáticamente contribuyeron a la violación de los derechos humanos. En tal sentido, resaltar la necesidad de respuestas políticas, sociales y económicas a conflictos de dicha naturaleza, en lugar de respuestas militares es un punto por resaltar.

Por otro lado, Trabajar en clave de lecciones aprendidas, permite que el caso colombiano pueda servir para otros casos de militarización de la seguridad pública a nivel regional. Los avances encontrados, así como las experiencias que no se desea repetir deben convertirse en referencia obligada para otros contextos y, por ende, servir en un proceso de aprendizaje que aún está en sus inicios y que permita ante esta evidencia interpelar respecto si ¿Son las Fuerzas Armadas el mejor instrumento para responder a las amenazas y riesgos que tienen las sociedades latinoamericanas?

La llegada a un acuerdo entre el gobierno colombiano y las FARC-EP implica un proceso de reducción, reajuste y readaptación de las Fuerzas Armadas. Durante este proceso, redefinir el enemigo interno y el rediseño inclusive de la institucionalidad contemporánea de un Ejército moderno indisolublemente ligado a la noción de orden público y de la conflictividad interna será fundamental.

El proceso que se abre tras la firma del Acuerdo que se suscribió en noviembre de 2016 no cesa en principio en su conflictividad. Como fue observado en los primeros párrafos más de 139 miembros de la guerrilla y 702 líderes sociales y defensores de Derechos Humanos fueron asesinados como consecuencia de la disputa por la tierra (Comunicación Personal con Socorro Ramírez, 14 de julio de 2019). Los números demuestran que, en una sociedad colombiana militarizada, por un lado: tras la suscripción del acuerdo se ha logrado disminuir el daño causado por el conflicto armado, pero por otro lado aún se encuentran pendientes procesos de reducción, reajuste y readaptación de las fuerzas armadas.

La presencia y el respaldo de los diferentes actores locales, regionales e internacionales será crucial para otorgarle legitimidad al proceso, actuando como una vía de suma importancia para la comunicación con aquellos sectores negados al diálogo con el gobierno. La coordinación y la estructuración de la participación de aquellos comprometidos con el proyecto de paz debiera ser una tarea del gobierno que, además, debe proveer de las condiciones necesarias para que puedan cumplir con sus objetivos, por dicha razón el proceso de fortalecimiento del Estado colombiano es necesario.

En el mediano y largo plazo la generación de estrategias que controlen de forma efectiva el aumento de la criminalidad, que en muchos casos implican inclusive reformas en las instituciones vigentes y de la especialización y profesionalización de los cuerpos, así como la redefinición de las estrategias de prevención y control de la criminalidad será fundamental. Por otro lado, el trabajo en clave de lecciones aprendidas, los avances encontrados en algunos países deben convertirse en referencia obligada para otros contextos y, por ende, servir en un proceso de aprendizaje que aún está en sus inicios. En tal sentido resulta fundamental no perder de vista que el proceso de *peacebuilding* comprende no sólo un “alto al fuego”, sino el desarme, desmovilización y reintegración, la reconciliación entre miembros de la sociedad civil, protección de la población vulnerable, la construcción de memoria y verdad, la justicia transicional y la reparación, la reconstrucción y el desarrollo económico, la estabilización política y el *ownership* de la sociedad civil local e internacional en el proceso (Boutros-Ghali, 1992).

Los procesos de reconstrucción de las matrices y tejidos sociales implican la apertura de los canales de participación política, así como el impulso a la interconectividad en sociedades donde la infraestructura, la geografía o la combinación de ambas siembran factores de conflictividad.

Por otro lado, retomando lo expresado previamente, resulta fundamental en ese mismo proceso de reconstrucción social el proceso de repensar el papel de las fuerzas armadas será fundamental. En una de las fuerzas armadas más extensas a nivel regional, cuya labor durante medio siglo ha estado abocada hacia el “enemigo interno”, este proceso se erige como una ventana de oportunidad para repensar su papel. Un escenario potencial es que, en lugar de ver disminuir su número, el ejército colombiano simplemente aumentará su presencia en nuevas misiones no contrainsurgentes. Esto podría incluir operaciones de mantenimiento de la paz (OMP), de acuerdo con el Acuerdo Marco entre las Naciones Unidas y la República de Colombia relativo a las contribuciones al Sistema de Acuerdos de Fuerza de Reserva de Naciones Unidas para OMP, suscrito en enero de 2015, así como un mayor papel en las misiones de entrenamiento militar en otros países, a través del cual se pudiera aprovechar el entrenamiento y profesionalismo adquirido por las fuerzas armadas colombianas.

NOTAS

1. Guerra civil, cuya violencia armada se prolonga incluso hasta comenzada la década del '60, también denominada por otros autores como violencia “grosso modo” y delimitada entre 1945 y 1965 (Leal Buitrago, 1992).
2. “Categoría geopolítica emanada de la revista *Foreign Policy*, en la que se intenta identificar a determinados estados en forma unilateral y estereotipada como aquellos espacios carentes de gobernabilidad” (Barrios, 2009: 170).
3. OAS (Organization of American States) Seminario Interamericano de Infraestructura de Transporte Como Factor de Integración. Disponible en <http://www.oas.org/dsd/publications/unit/oea33s/ch39.htm>
4. Violencia local, ausencia de espacios de participación política, escasa proyección gubernamental en todo el territorio y fuerzas públicas con fuerte vínculo con el orden interno)
5. Es importante retomar lo definido por Vargas Velásquez y con lo que esta tesis acuerda: “El término “terrorismo” es empleado aquí en dos sentidos: para caracterizar los métodos de acción de los grupos al margen de la ley y para indicar que estos grupos -en especial las guerrillas- obedecen a una lógica de acción terrorista, lo que las desliga de los fundamentos políticos y sociales que tiene la confrontación armada en Colombia. Esta calificación de “terrorista”, ampliamente utilizada en el nuevo escenario geopolítico mundial, tiende a simplificar el conflicto armado colombiano y a desconocer sus particularidades” (2010: 197).
6. Para ampliar, es útil recurrir al Observatorio de la violencia, Informes de Paz Nro.5 Bogotá, Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Febrero 1997.
7. “Al mismo tiempo, refuerza el control sobre el suministro de drogas ilegales en las calles de América del Norte. El acuerdo se basa en el principio de responsabilidad compartida, que reconoce que el problema mundial de las drogas es una responsabilidad compartida y compartida por toda la comunidad internacional (...) busca fortalecer el estado colombiano y la sociedad colombiana para derrotar la amenaza narcoterrorista, en un contexto de fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos. Al mismo tiempo, PC busca mejorar las

condiciones sociales y económicas de los grupos más vulnerables de la población ofreciéndoles otras alternativas que producir drogas ilegales” (DNP, 2006: 8).

8. La Fuerza Pública comprende a las Fuerzas Armadas (Ejército, Fuerza Aérea y Armada) y la Policía Nacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilera, M. (2006). ELN: entre las armas y la política, en IEPRI, *Nuestra Guerra Sin Nombre*. Transformaciones del Conflicto en Colombia, Bogotá, Norma, págs. 209-266.
- Barrios, M (2009). *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*. led – Buenos Aires, Biblos.
- Conversación Personal Socorro Ramirez, 14 de julio de 2019. Buenos Aires, Argentina.
- Conversación Personal General Javier Pérez Aquino, 01 de marzo de 2017. Bogotá, Colombia
- Cope, J. (2005). “¿Cómo medir el progreso? ¿Es realmente bueno lo que es mejor?” en Fernando Cepeda Ulloa (ed.), *Sostenibilidad de la política de Seguridad democrática en Colombia*. Bogotá, Embajada de Estados Unidos de América.
- Davila Ladron de Guevara, A. y Botero Jaramillo, F. (2003). *La compleja modernización de los partidos más antiguos en América Latina*, en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina (h), Rosario.
- Departamento Nacional de Planeación (2006). *Plan Colombia Progress Report, 1999-2005* septiembre 2006. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf
- Dudley, S (2008). *Armas y urnas: Historia de un genocidio político*. Bogotá: Planeta.
- FARC-EP (1964). *Programa Agrario de los Guerrilleros de las FARC-EP*, Proclamado el 20 de Julio de 1964 en Marquetalia. Disponible en:

- <https://www.farc-ep.co/octava-conferencia/programa-agrario-de-los-guerrilleros-de-las-farc-ep.html>
- Flórez, J. (2011). Álvaro Uribe y el terrorismo. *Diario “La Semana”*. Publicado el 04/03/2011. Disponible en: <https://www.semana.com/opinion/articulo/alvaro-uribe-terrorismo/236313-3>
- Fundación Paz y Reconciliación (2016). *M-19, memorias de un proceso de paz exitoso*.
- Gutiérrez Patiño, J. (2015). *Geopolítica, Recursos Naturales y Zonas Estratégicas en Colombia*. Universidad Militar Nueva Granada Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad Facultad de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos
- Leal Buitrago F. (1992). “Colombia: un bipartidismo en crisis” en: Meyer L. y Reyna L. *Los sistemas políticos en América Latina*, ISBN 968-23-1545-X.
- Leal Buitrago, F. (1992). *Surgimiento, auge y crisis de la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina y Colombia*, Análisis Político No. 15, enero a abril de 1992.
- Leal Buitrago, F. (2006). *La inseguridad de la seguridad, Colombia 1958-2005*. Bogotá: Planeta
- Libreros Caicedo, D. (2001). *Plan Colombia: Nuevo Modelo de Dominación Colonial*. Disponible en: <http://www.mamacoca.org/ed-especial1.tcap03.htm>
- McDermott, J. (2014). *The FARC and the Drug Trade: Siamese Twins?*, InSight Crime, 2014, <http://www.insightcrime.org/investigations/farc-and-drug-trade-siamese-twins>
- Ministerio de Defensa Nacional - Oficina Asesora de Planeación Rendición de Cuentas 2002 - 2006 República de Colombia Bogotá, febrero 2007. Disponible en: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/RendicionCuentas/Audiencia_Publica_2002_2006.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional República de Colombia (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática Presidencia de la República*. Disponible en: <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/colombia.pdf>
- Ministerio de Educación de Colombia (2002). “*Manifiesto Democrático - 100 Puntos Álvaro Uribe Vélez*”. Disponible en: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85269_archivo_pdf.pdf

- Organization of American States (1992). *Seminario Interamericano de Infraestructura de Transporte Como Factor de Integración*. Disponible en <http://www.oas.org/dsd/publications/unit/oea33s/ch39.htm>
- Observatorio de la violencia (1997). *Informes de Paz Nro.5* Bogotá, Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Febrero 1997.
- Ochoa Maldonado, O. (2013). *Plan Colombia: una lectura retrospectiva* Panorama | 9 - 22 | Volumen 7, número 12 | Enero-junio 2013.
- Ospina, C. (2004). Seminario Serie Houston: *Sostenibilidad de la política de seguridad democrática*. 17-19 de septiembre de 2004. Cartagena, Colombia.
- Otis, J (2014). *The FARC and Colombia's Illegal Drug Trade*, The Wilson Center, November 2014, 3, https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Otis_FARCDrugTrade2014.pdf
- Palacios, M. (1999). "El espejo colombiano" en *Revista Letras Libres*. Disponible en: <http://www.letraslibres.com/revista/convivio/el-espejo-colombiano>
- Palacios, M. (2001). "Una Radiografía de Colombia". en *Revista letras libres*. Disponible: <https://www.letraslibres.com/mexico/una-radiografia-colombia>
- Paradiso J, Luna Pont M (1996). "Paz y guerra en América Latina", en *Revista Signos Universitarios*, A. XV, n. 29.
- Pastrana Arango, A. (2000) *La Paz será el resultado del trabajo conjunto de la sociedad*, en *Revista Defensa Nacional*, No 452, Ministerio de Defensa, Bogotá.
- Pizarro Leongomez, E. (2000). *Colombia: ¿hacia un colapso institucional?*. Ciudadanías del miedo. En: Colombia ISBN: 980-317-17 ed: Nueva Sociedad.
- Presidencia de la República (2002). *Estatuto antiterrorista*. Bogotá
- Puentes Cala, M. (2017). *La militarización en Colombia y el papel de Estados Unidos: Evocando la Doctrina de Seguridad Nacional*. *Revista Cambios y Permanencias* Grupo de Investigación Historia, Archivística y Redes de Investigación. Vol. 8, Núm. 2, pp. 256-277. ISSN 2027-5528
- Rodriguez, T. (2018). "Narcotráfico, militarização e pacificações: novas securitizações no Brasil", en: Fuccille, A. y Passos, R. (eds.): *Visões do*

- Sul: crise e transformações do sistema internacional* (Volume 2), São Carlos, Cultura Acadêmica/FAPESP.
- Rueda Santos, R. (2000). *De la guardia de fronteras a la contrainsurgencia. Elementos de la evolución política e institucional del Ejército colombiano, 1958-1965*. Bogotá, Premio Nacional de Ensayo Académico Alberto Lleras Camargo-ICFES.
- Ruiz R., N.Y (2011). *El desplazamiento forzado en Colombia: una revisión histórica y demográfica*. Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 26, núm. 1, enero-abril. El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México.
- Salazar, H. (2008). *Una muerte que cambió Colombia*, en BBC Mundo. Disponible en http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7339000/7339106.stm
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). *Database Military Expenditure*. Disponible en: <https://www.sipri.org/databases/milex>
- Soler, L. (2010). *Ejército De Liberación Nacional (ELN), ¿Un Actor Político? El Delito Político En Colombia*. Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Carrera de Ciencia Política Bogotá, D.C. Trabajo De Grado para optar el Título de Politólogo.
- Uribe Vélez, A. (S/F). *Seguridad Democrática*. Página Oficial. Disponible en: <http://www.alvarouribevelez.com.co/es/content/seguridad-democratica>
- Vargas Velásquez A. (2010). *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas*. Medellín: La Carreta Editores: Universidad Nacional de Colombia.
- Waldman, P. (1997). *Cotidianización de la violencia: el ejemplo de Colombia*. Análisis Político, 32.
- Waldmann, R. (1999). *Sociedades en Guerra Civil*. Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, Cap. 10.

RESUMEN

Conflicto armado colombiano: institucionalización de la presencia de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad pública, análisis retrospectivo y fracturas de la matriz social

La militarización en Colombia es un caso único en la región. El proceso de militarización ha sido conducido por líderes políticos y reforzado por los militares a lo largo de los años. Tal proceso fue posible gracias a la institucionalización de la presencia de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad pública, un desarrollo que fue en sí mismo un subproducto del conflicto y el uso de formas de guerra contrainsurgentes. Esta situación ha impactado tanto a la sociedad civil colombiana como al escenario posterior al acuerdo. Tanto es así que, Colombia tiene una de las fuerzas de seguridad más grandes de América Latina y el Caribe.

En una sociedad militarizada, los procesos posteriores a un acuerdo implican una reducción, reajuste y readaptación de las fuerzas armadas. Además, las garantías sociales y la redefinición de la narrativa creada sobre el enemigo interno son cuestiones clave en este proceso. El conflicto armado colombiano, que se ha extendido por más de 50 años, ha entrado en una nueva fase tras de la firma del acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). El acuerdo de paz, que procura ser un acuerdo social de convivencia, no implica el fin de la militarización en Colombia. Desde noviembre de 2016, cuando se suscribió el acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP, más de 139 miembros de la guerrilla y 702 líderes sociales y defensores de Derechos Humanos fueron asesinados como consecuencia de la disputa por la tierra, pero al mismo tiempo, analistas internacionales coinciden en que el daño causado por el conflicto armado ha disminuido substancialmente.

La reconstrucción de la matriz social después de más de 50 años de conflicto requiere repensar el papel de las fuerzas armadas y realizar un análisis retrospectivo de los elementos que contribuyeron al proceso de militarización.

ABSTRACT

**Colombian armed conflict: retrospective study,
lessons learnt and breakdown in the social fabric**

The Colombian militarization case is unique in the region. The process of militarization has been arranged by political leaders and reinforced by the military over the years. Such a process had been made possible by institutionalization of the presence of armed forces in public safety issues, a development that was itself a byproduct of the conflict and the use of counterinsurgency forms of warfare. This situation has impacted both Colombian civil society and the post-agreement scenario. Colombia has one of the largest security forces in Latin America and the Caribbean.

In a militarized society a post agreement processes involve a downsizing, readjustment, and re-accommodation of the armed forces. In addition, key issues in this process are social guarantees and the redefinition of the enemy. The colombian armed conflict which has lasted for more than 50 years, entered in a new phase after the signing of the peace agreement between the colombian government and the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC-EP). The peace agreement, which aims to be a coexistence social agreement, does not mean the end of militarization in Colombia. Since November 2016, 139 members of guerrillas y 702 social leaders and defenders of human rights were assassinated as a consequence of the land dispute, but at the same time, international analysts agree that the damage caused by armed conflict has decreased substantially.

The social reconstruction after more than 50 years of conflict requires rethinking the role of the armed forces.

SUMMARIO

Conflicto armado colombiano: institucionalização da presença das Forças Armadas nas questões de segurança pública, análise retrospectiva e fraturas da matriz social

A militarização na Colômbia é um caso único na região. O processo de militarização foi conduzido por líderes políticos e reforçado pelos militares ao longo dos anos. Este processo foi possível graças à institucionalização da presença das forças armadas nas questões de segurança pública, um desenvolvimento que era em si mesmo um subproduto do conflito e do uso de formas de guerra contra-insurgentes. Esta situação teve impacto tanto sobre a sociedade civil colombiana quanto sobre o cenário pós-acordo. Tanto é assim que a Colômbia tem uma das maiores forças de segurança da América Latina e do Caribe.

Em uma sociedade militarizada os processos posteriores a um acordo acarretam redução, reajuste e readaptação das forças armadas. Além disto, as garantias sociais e a redefinição da narrativa criada sobre o inimigo interno são questões chave neste processo. O conflito armado colombiano, que perdura por mais de 50 anos, entrou em uma nova fase após a assinatura do acordo de paz entre o governo colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC-EP). O acordo de paz, que tenta ser um acordo social de convivência, não implica o fim da militarização na Colômbia. Desde novembro de 2016, quando o acordo de paz entre o governo colombiano e as FARC-EP foi assinado, mais de 139 membros da guerrilha e 702 líderes sociais e defensores dos direitos humanos foram assassinados em consequência da disputa pela terra, mas ao mesmo tempo, analistas internacionais concordam que os danos causados pelo conflito armado diminuíram consideravelmente.

A reconstrução da matriz social, após mais de 50 anos de conflito, exige repensar o papel das forças armadas e fazer uma análise retrospectiva dos elementos que contribuíram para o processo de militarização.



Seguridad nacional de Colombia: aproximación crítica a los contrasentidos misionales

Farid Badrán y César Niño

Introducción

El actual contexto colombiano refleja nuevas realidades sobre las indeterminaciones en términos de seguridad nacional. La proliferación de actores armados, la mutación de organizaciones criminales, las tradicionales hipótesis de conflicto, las asociaciones ilegales y la presencia de actores armados internacionales, permiten el cruce y saturación de las funciones y misiones de los operadores de seguridad. El sistema de seguridad carece de los fundamentos legales y actualización doctrinal que permiten la conducción estratégica de las políticas de seguridad y defensa del Estado.

La configuración de la seguridad nacional en Colombia atraviesa importantes momentos de incertidumbre sobre los fenómenos, los retos, los operadores e instituciones tomadoras de decisión. El fin de la relación amigo-enemigo (Laclau & Mouffe, 2004) entre el Estado colombiano y las antiguas FARC-EP ha abierto nuevos intentos de interpretación sobre la seguridad en Colombia. Por un lado, los intentos de repensar las dinámicas domésticas e internacionales entre problemas y amenazas y, por el otro, resignificar los roles y misiones de los operadores de seguridad en el territorio han motivado a la construcción de posiciones institucionales heterodoxas.

En ese sentido, el documento está construido para resolver el interrogante sobre ¿por qué la caracterización de la seguridad nacional en Colombia genera constructos institucionales heterodoxos? En primer lugar, se expone la aproximación metodológica bajo la cual se presenta la manera sobre cómo a través del método secuencial se resuelve la explicación de la noción distorsionada de la seguridad nacional. Posteriormente se abordan las construcciones y contra instituciones militares. En tercer lugar, se propone una sección crítica sobre la noción de la seguridad nacional en Colombia para finalmente arrojar conclusiones en la materia.

Aproximación metodológica

El método usado en el presente documento responde por un lado, al secuencial (Falleti & Mahoney, 2016), y por el otro, a una combinación ecléctica entre la construcción de conceptos y el análisis institucional. Con base en lo anterior, dentro del conjunto ordenado de eventos sobre la idea de la seguridad nacional en Colombia, se identifica la secuencia de la siguiente manera: FARC-EP (evento A) + importación conceptual estadounidense (evento B) + contexto Guerra Fría (evento C) + indeterminación de roles (evento D) + volatilidad de amenazas (evento E) + ausencia legal sobre la seguridad (evento F) = noción distorsionada de la seguridad nacional (resultado).

Justamente con el resultado de una noción distorsionada sobre la seguridad nacional en Colombia, el concepto ha sido empleado en situaciones volátiles, inciertas y ambiguas. La secuencia aplicada de-

muestra que los eventos desencadenan configuraciones disruptivas de cara a los roles y misiones en la conducción de la seguridad por parte de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Aproximación crítica sobre la noción de seguridad nacional en Colombia

Las aproximaciones críticas en los estudios de seguridad, abren el abanico a nuevos marcos analíticos que permiten un entendimiento complejo y sistémico de factores no convencionales. La propuesta fundamental de dicha aproximación, para el caso colombiano, recae en entender que hay insumos que orbitan de manera lógica en la consecución de distorsiones asociadas a la “seguridad nacional” contemporánea. La perspectiva crítica invita a reflexionar desde lentes alternativos las condiciones de la arquitectura sobre la seguridad y sus estadios cifrados en umbrales y roles de los operadores oficiales de la misma y, al mismo tiempo, a comprender que la existencia de rivalidades *desfarcarizadas* son las mayores preocupaciones para la estabilidad nacional.

El concepto de seguridad nacional en Colombia ha tenido una construcción difusa e irregular. De tal manera, los enclaves asociados al conflicto permitieron una configuración distorsionada sobre el estadio de seguridad en el país generando dinámicas complejas sobre la doctrina, la noción y las políticas con base en la seguridad. El conflicto armado fue en buena parte la medida de todas las cosas, el definidor de las variables sobre los problemas y las amenazas así como de la propia construcción doctrinal en la esfera castrense (Castillo & Niño, 2016). La seguridad en términos generales ha sufrido grandes transformaciones conceptuales (Stritzel, 2014). Los puntos de referencia configurados en los clásicos patrones rígidos de la noción militarista y estadocéntrica en Colombia, lograron combinarse con procesos políticos y sociales que resignificaron las nociones de la política de bloques (Ayoob, 1991) y de la propia seguridad.

De tal manera, el devenir conceptual en el significado de la seguridad nacional en Colombia, ha estado acompañado por situaciones y contextos simultáneos de carácter regional y global. De hecho, la Guerra Fría fungió como escenario y catalizador propicio para la arquitectura

militarista y estadocéntrica en el *ethos* de la seguridad (López, 2017). La idea binaria entre lo bueno y lo malo, entre el amigo y el enemigo y entre el establecimiento y la subversión, configuraron la noción doctrinal de la seguridad nacional como una seguridad importada, con códigos, estructuras y funciones heredadas por actores y contextos ajenos. En esencia la seguridad ha sido definida por “otros” logrando cifrar arquetipos nacionales en dinámicas reactivas (Leal, 2003).

La noción de seguridad nacional en Colombia se debe en buena parte a que el país tuvo actores armados referentes para combatir, es decir que dicha noción, estuvo determinada con base en la idea de un enemigo. Sin las FARC-EP al parecer la idea de seguridad en el país no hubiera podido ser (Ramírez, Guevara, & Riaño, 2016).

Dentro de la institución de la seguridad en Colombia, los procesos sobre las doctrinas, estrategias y prácticas fueron hechas a partir de los contextos asimétricos e irregulares, en particular referentes a las FARC-EP y el ELN. Sin embargo, dentro de las élites militares hubo un gran desconocimiento sobre la idea de seguridad nacional. Asociaron en buena medida el fenómeno a situaciones basadas en subversión y guerrillas pero no se construyó sobre un proyecto de nación ni menos de Estado (Schultze-Kraft, 2012). La constelación de fenómenos irregulares asociados a la inseguridad en el país, ha sido el “caldo de cultivo” de las políticas de seguridad. Roles difuminados entre la policía y las fuerzas militares han sido una constante en Colombia.

En efecto, la construcción de las políticas de seguridad no ha sido atada a un marco legal, es decir, la carencia de una Ley de Seguridad Nacional ha sido una de las principales causas para entender en buena medida la inseguridad de la seguridad.

Construcción histórica de la naturaleza de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional

La profesionalización de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional de Colombia inician su curso en los albores del siglo XX en donde se presentan los primeros componentes doctrinarios prusianos heredados de la recién unificada Alemania (Atehortúa, 1999).

Los primeros en organizar su doctrina y arquitectura institucional fueron el Ejército Nacional y la Policía. Posteriormente hacia la década de 1930 la Armada Nacional y la Fuerza Aérea siguen el curso de la modernización y actualización frente a los contextos de seguridad nacional.

Para entonces, la construcción de la seguridad se desarrolló de forma paralela con el asentamiento del régimen político democrático y la consolidación territorial. Esto estuvo mediado de forma inexorable por la llamada “época de La Violencia”.

En ese contexto, la facción política conservadora se arroga como propios una serie de principios y valores religiosos fuertemente atados a confesiones católicas por oposición a la laicidad que pregonan los liberales. A la sazón, las Fuerzas Militares (en adelante, FFMM) y la Policía Nacional se suscriben moral e institucionalmente al credo católico y, por ende, se hacen afectos a los acervos políticos del conservadurismo, representante de la derecha política (Nieto, 2004).

Es así como se da la primera captura ideológica y religiosa de un cuerpo de seguridad que se define como apolítico por el simple hecho de no tener incidencia electoral en los comicios regionales y nacionales. Lejos de eso, una de las principales características y atributos que componen la naturaleza de las FFMM y la Policía Nacional en Colombia, es su marcado acento religioso y defensa histórica de los programas políticos de la derecha.

De manera adicional, desde la década de 1940 y hasta finales de los años 50 se presenta un crecimiento de la capacidad de incidencia política de las FFMM en el contexto nacional debido al desbordamiento de la violencia, el fraccionamiento del conservadurismo y la primera presidencia liberal de Colombia desde la Guerra de los 1000 días (1903). Tal como lo analiza Pizarro Leongómez (1988):

La emergencia de las Fuerzas Militares como actor político está determinada por la creciente dependencia de los gobiernos conservadores respecto de las acciones del ejército, en el plano del orden público interno. Es decir, el ejército comienza a ser un agente de decisiones políticas, que en un contexto de crisis catastrófica adquieren dimensiones estratégicas, lo cual eleva su

protagonismo. De un rol secundario y limitado, el ejército pasa en pocos años a un papel de primer plano que hace de esta institución -ante la quiebra de los Partidos- la única capaz de rescatar al país de su derrumbe inminente (Pizarro Leongómez, 1988).

De la misma forma, coincide en esta época el advenimiento de las primeras guerrillas en Colombia que traen al escenario nacional una nueva agenda política, un nuevo programa de regulación social, control territorial y uso de la violencia en lógicas puras de guerras de baja intensidad, propias de las doctrinas de combate subversivo proveniente de la China comunista y la Unión Soviética. Esto genera una necesidad más apremiante de participación activa de las Fuerzas Militares en los nuevos panoramas de inseguridad nacional y desequilibrio institucional.

Es así como tenemos un segundo gran elemento de politización de la fuerza pública: la incidencia en los escenarios civiles de toma de decisiones y la lucha antisubversiva.

De tal suerte, la finalización del Frente Nacional arroja a las FFMM y a la Policía a un contexto complejo de lucha subversiva y crimen organizado transnacional, representado especialmente en el fenómeno del narcotráfico como *cluster* ilegal de mercados de violencia alrededor del que orbitan de alguna forma todos los actores armados al margen de la ley del panorama nacional.

En efecto, el narcotráfico reúne a mafiosos y guerrilleros en dinámicas de control territorial y social, así como en relaciones de cooperación mutua. El primer contacto de las guerrillas con el narcotráfico se da a través del llamado “impuesto de gramaje” que cobraban algunos frentes guerrilleros por cuidar de los cultivos ilícitos de los mafiosos en enclaves geográficos de control insurgente. En adelante la imbricación subversivo-mafiosa será cada vez más fuerte y más compleja en tanto intervienen un número más alto de actores con sus respectivos intereses.

La Fuerza Pública, no se hallaba preparada para esto. Su doctrina, su composición orgánica, sus capacidades operacionales y de inteligencia presentaban un rezago estratégico considerable que fue ampliamente aprovechado por todos los actores ilegales. Se hizo evidente entonces la necesidad de reconfigurar el alcance y el rol de la Fuerza Pública para

hacer frente a los problemas contemporáneos de seguridad nacional que enfrentaban una hibridación entre componentes ideológicos comunistas, guerras insurgentes, prácticas terroristas y violencia mafiosa para el desarrollo transnacional de sus negocios ilícitos.

Construcciones y contra instituciones militares: resignificaciones del *ethos* en la Fuerza Pública colombiana

Las inflexiones contextuales de la seguridad nacional en Colombia obligan entonces a repensar en una forma poco ortodoxa, la manera de operar para poder generar mayor efectividad y sentido en las acciones de la Fuerza Pública.

Es conocido en el marco de los estudios de paz y conflicto que la ingeniería institucional es uno de los aspectos necesarios para lograr la transformación positiva de conflictos. En el caso colombiano, el uso de esta ingeniería se encaminó inicialmente a la victoria militar sobre el enemigo y al retorno de la gobernabilidad del Estado, que estuvo puesta en entredicho especialmente en la década de 1990 por cuenta de la actividad mafiosa (Hueso, 2000).

Es así como en la más franca lógica de seguridad cooperativa, el Estado colombiano inicia una apuesta diplomática con terceros actores para incrementar sus capacidades y doctrina operacional. Los norteamericanos e israelíes se convierten así en sus principales socios estratégicos, cooperantes y proveedores de insumos físicos, tácticos, técnicos y doctrinales.

De estas iniciativas se deriva el consabido proceso de narcotización de la agenda exterior colombiana buscando apoyos en materia de lucha contra el narcotráfico, de lo cual, se destaca la labor de la DEA – no solamente en Colombia, sino en Venezuela y Ecuador, por ejemplo- en la desestructuración de las grandes mafias. Este periodo, comprendido entre mediados de la década de 1980 y finales de 1990, dio con la generación de innovaciones institucionales como la creación del bloque de búsqueda de la Policía Nacional que fue un comando élite similar a las fuerzas especiales de un ejército, con jurisdicción en lo urbano y

lo rural, con capacidad de despliegue operativo en el orden nacional y sin circunscripción departamental. Es decir, una fuerza policial con roles, alcance y hasta armamento militar.

En ese mismo periodo las Fuerzas Militares se adentraron también en lógicas policiales para apoyar la desestructuración de grupos mafiosos y la cadena de valor de sus negocios. Las capacidades militares en materia fluvial, de guardacostas y de vigilancia aérea aún distaban de ser las necesarias, no se contaba con una doctrina de operaciones conjuntas que deshilara la capacidad de contundencia militar, y el despliegue territorial no se compadecía con las necesidades que imponía la amenaza.

A la sazón, el panorama fenomenológico de la inseguridad empieza a comportar otra mutación en tanto que la desestructuración de las grandes mafias del narcotráfico, implicó una captura de las rentas ilegales por parte de las guerrillas y de grupos paramilitares en franco crecimiento por todo el país. En ese sentido, el Estado colombiano llega al cenit de los 90 sin conjurar de manera efectiva el narcotráfico, la guerra insurgente y el terrorismo que, para entonces, se hibridaron en una sola amenaza.

En función de lo anterior, se pone en marcha una de las más significativas acciones de cooperación de Estados Unidos en Suramérica: el Plan Colombia. Un ambicioso programa orientado en tres vías: Erradicación de cultivos ilícitos, modernización técnica y tecnológica del aparato militar y actualización doctrinaria y educativa de las Fuerzas Militares y Policiales. Entre muchos otros, los resultados del Plan Colombia fueron positivos, pero ahondaron en los contrasentidos de los roles, misiones y naturaleza de las fuerzas del orden. Se hicieron modificaciones en la doctrina y entrenamiento de la policía.

A lo anterior se suma el advenimiento de la política denominada “Seguridad Democrática” del ex presidente Álvaro Uribe que otorga a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional una profunda vigorización presupuestal técnica y operacional; así como un redimensionamiento de su alcance institucional. Los militares y policías en lógica de seguridad multidimensional se hacen presentes en todas las esferas de la acción social e inclusive, algunos contextos productivos del país. Se fortalecen en las Fuerzas Militares los mecanismos de la acción inte-

gral, asistencia social y humanitaria. Así también las capacidades de infantería de marina y guardacostas en acciones de vigilancia, control e interdicción. En el lado de la Policía se crean los comandos jungla con claras vocaciones militares, se fortalece el componente de policía rural a cargo de los Carabineros, se generan capacidades en buceo, aviación y asalto aéreo. Y las inteligencias de unos y otros se tocan en el lugar común de la lucha contra las estructuras criminales.

De esta manera, los *ethos* de ambas instituciones se traslapan y entrecruzan de forma artera. Se desdibuja el principio del uso de la fuerza como última medida y la interacción principal con la comunidad en el caso de la Policía; así como el uso irrestricto de la fuerza y la defensa de la soberanía y la integridad territorial en el caso de las Fuerzas Militares. Todos hacen de todo y para cada caso ya existe el componente doctrinario y jurídico que lo avala. El problema no es pues la ausencia de validez institucional como sí el alcance moral, y material de sus acciones efectivas; y ello sin mencionar los efectos legales que contrajo lo anterior.

Lo paradójico en todo esto es el nivel de efectividad y eficacia obtenido; ya que, si bien persisten estructuras armadas ilegales de alto poder en Colombia, el país resultó ser un ejemplo de buenas prácticas y un oferente de cooperación militar y policial en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo insurgente.

Esto no obsta a la identificación de importantes contrasentidos institucionales y misionales que urgen rectificarse en aras de una optimización funcional de la Fuerza Pública pero especialmente una comprensión y abordaje más adecuado del universo de amenazas actuales a la seguridad nacional, regional e internacional.

Distorsiones de la seguridad nacional

La sumatoria de un escenario de amenazas sumamente complejo, unas Fuerzas Militares de amplio espectro, y una Policía Nacional en buena medida, militarizada, generan como resultado una serie de distorsiones a la seguridad nacional como concepto y práctica institucional. Estas distorsiones se pueden clasificar en: conceptuales, estratégicas, misionales, políticas, geopolíticas y legales.

En ese sentido, las distorsiones conceptuales han llevado a la definición arbitraria de la seguridad nacional misma en función de las necesidades de un programa de gobierno específico que define su propio centro de gravedad y alrededor de él una construcción discursiva, institucional y operativa a la medida de esas necesidades. Esto implica entonces que la seguridad nacional será lo que el gobierno necesite que sea, restándole objetividad a los atributos básicos de la noción y su verdadero alcance deontológico.

Por su parte, las distorsiones estratégicas se derivan de las conceptuales porque el discurso construye la realidad operacional. De tal forma, en función del apuntalamiento conceptual se estructuran los planes de campaña y los planes de guerra en una dinámica – hasta cierto punto-cortoplacista y discontinua que genera fuertes desgastes administrativos y presupuestales en aras del cumplimiento de una agenda política y no de un interés nacional superior, atado a la institucionalidad del Estado y con vocación de largo aliento.

A su vez, las distorsiones misionales se profundizan en la medida en que no se corrige el traslapo del *ethos* y la naturaleza de la Fuerza Pública. Lejos de ello, el contexto de las amenazas sigue generando profundos sesgos en los procesos de securitización e imprecisiones en el alcance que Policía y Fuerzas Militares tienen en el contexto nacional. Resultado de lo anterior es por ejemplo la innegable concentración de las Fuerzas Militares en el abordaje de amenazas internas en desmedro de las externas; razón fundamental y hasta constitucional de su existencia.

En esa misma lógica, las distorsiones políticas de la seguridad nacional se manifiestan en una política exterior y una diplomacia reticente al abordaje de aspectos integrales de seguridad nacional y regional, obligando a la construcción de agendas internacionales (Ciro & Correa, 2014), acaso, paralelas en el Ministerio de Defensa y hasta en las propias Fuerzas Militares y Policía con el objeto de suplir las necesidades en materia de cooperación técnica, operaciones coordinadas contra amenazas compartidas y diplomacia militar. En ese sentido, la seguridad nacional tiene al menos tres enfoques desde lo político: el enfoque interno, el enfoque externo dado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el otro enfoque externo –técnico emanado desde la dirección política y castrense de la seguridad nacional.

Derivado de ello, las distorsiones geopolíticas de la seguridad se presentan en el momento en que el Estado no es capaz de generar un reconocimiento amplio de su territorio, sus vocaciones geoestratégicas y su proyección internacional. Una de las más disruptivas tesis de la geopolítica la ofrece John Agnew al observar que la geopolítica, en calidad de expresión geográfica del poder, tiene una relación directa con la política exterior, por cuanto los Estados que reconocen sus necesidades, limitaciones e intereses geoestratégicos, saben proyectarlos al sistema internacional a partir del interés nacional (Agnew, 2008).

Si se analiza el caso colombiano desde la lente que propone Agnew, se hace evidente la ausencia de ejes programáticos geopolíticos y geoestratégicos de la seguridad nacional que vayan más allá del principio soberano de la defensa del territorio y el orden constitucional. La diplomacia colombiana tiene aún pendiente el desarrollo efectivo de una agenda internacional de seguridad que trascienda los aspectos coyunturales o circunstanciales que imponen las amenazas actuales.

Por último, las distorsiones legales se presentan en la medida en que, a la fecha, Colombia no tiene una Ley de Seguridad Nacional que sirva como hoja de ruta para la conducción, definición y delimitación de las acciones de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en el largo plazo. Existen muchas políticas que, en su naturaleza, no superan en su mayoría los cinco años. No hay planes decenales de desarrollo integral de la fuerza en sus componentes, capacidades y proyección institucional.

Conclusiones

La academia y la Fuerza Pública se hallan en un prurito interesante por definir los roles y misiones de Policía y Fuerzas Militares con ocasión del cese del conflicto con la antigua guerrilla FARC-EP. Pocas de esas reflexiones han tomado como punto de partida un análisis retrospectivo de la evolución en la naturaleza, roles y misiones que han tenido estos dos actores.

La refundación estratégica, doctrinaria y operativa parece querer partir de ceros y en ese afán, se podrían profundizar los elementos abordados en este documento. Primero que todo, la politización o en el más

moderado de los casos, la profundización de las simpatías ideológicas de un cuerpo “apolítico” con las facciones de derecha. Segundo, el incremento en las distorsiones conceptuales, estratégicas, misionales, políticas, geopolíticas y legales de la seguridad nacional. Tercero, la perpetuación poco sana de los traslajos y concurrencias misionales de Policía y Militares en el desarrollo de los roles que les han sido permitidos. Cuarto, la indefinición y constante necesidad de reforma en la arquitectura institucional de las Fuerzas Militares y la Policía para seguir respondiendo en lógicas que no se compadecen con su naturaleza y alcance primigenio. Quinto, la perpetuación de un vacío legal en materia de codificación de principios, reglas, roles y misiones de los principales actores de la seguridad nacional.

Finalmente, los principales problemas alrededor de la seguridad nacional redundan en la precaria noción estratégica de la misma en la alta política y los tomadores de decisiones. La *desfarcización* de la agenda ha permitido un escenario entrópico y con volatilidades complejas. La seguridad nacional en Colombia carece de construcción y proceso, recae en una definición ortodoxa, heredada que carece de autonomía definicional en tiempos contemporáneos.

De tal manera, el contexto actual de postconflicto, lejos de implicar un verdadero salto estratégico y misional en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, parece insistir en los vicios y sesgos institucionales propios del marco operacional de los últimos treinta y cinco años. No se avizora una solución de fondo a los vacíos jurídicos, no existe aún un eje programático internacional de la nueva vocación de seguridad y defensa nacional, ni tampoco una depuración estratégica u operacional de los nuevos alcances de militares y policías de cara a las tareas que impone el postconflicto.

En ese mismo sentido, el debate público tampoco ha girado en torno de la nueva agenda misional de las Fuerzas Militares y la Policía. Brilla por su ausencia la construcción de un eje programático de seguridad nacional en el que converjan el poder civil y el militar a partir de un diagnóstico social y territorial que sirvan de insumo para la nueva política pública que tampoco ha aparecido en este contexto.

Todo lo anterior redundando en la construcción casi automática de contrainstituciones y contrasentidos misionales de la seguridad nacional

de Colombia en un momento paradójicamente coyuntural en el que aún está abierta la ventana de oportunidad a una reforma estructural en clave de consolidación de paz, control territorial y marítimo, defensa soberana, seguridad pública y convivencia ciudadana. A veces, volver a lo simple puede ser la solución más efectiva para el manejo de situaciones complejas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agnew, J. (2008). *Geopolítica: Una Re-visión de la política internacional*. Barcelona: Taurus.
- Atehortúa, A. (1999). Las Fuerzas Militares en Colombia: De sus orígenes, al Frente Nacional. *Historia y Espacio* N° 17, 134 -166.
- Ayoob, M. (1991). The Security Problematic of the Third World. *World Politics*, 43(02), 257-283. <https://doi.org/10.4324/9781315184517-15>
- Castillo, A. & Niño, C. (2016). La Doctrina de Acción Integral como política de seguridad en el posconflicto armado en Colombia. En C. Niño (Ed.), *Perspectivas y prospectivas de la seguridad en Colombia* (1.ª ed., pp. 121-148). <https://doi.org/10.2307/j.ctvb9391v.10>
- Ciro, A. & Correa, M. (2014). Transformación estructural del Ejército Colombiano: Construcción de escenarios futuros. *Revista Científica General José María Córdova*, 19-88.
- Falleti, T. G. & Mahoney, J. (2016). El método secuencial comparado. *Sociedad Argentina de Análisis Político*, 10(2), 187-220. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316273104.009>
- Hueso, V. (2000). Joan Galtung: La transformación de los conflictos por medios pacíficos. En V. Hueso, *Cuadernos de Estrategia* (págs. 125-159). España: Gobierno de España.
- Laclau, E. & Mouffe, C. (2004). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económico.
- Leal, F. (2003). La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de estudios sociales* (15), 74-87.

- López, F. (2017). Historia y Derecho en la configuración de la fuerza pública colombiana. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (49), 196-229. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6346419>
- Nieto, P. (2004). *Subordinación o autonomía?. El ejército colombiano, su relación política con el gobierno civil y su configuración en la violencia, 1953-1990*. Buenos Aires: Clacso.
- Pizarro Leongómez, E. (1988). La profesionalización militar en Colombia (1953-1958). *Análisis Político*, no. 3.
- Ramírez, H., Guevara, J. & Riaño, J. (2016). *Las Fuerzas militares del posacuerdo. Contribuciones en torno a sus retos y posibilidades*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Schultze-Kraft, M. (2012). La cuestión militar en Colombia. En A. Rettberg (Ed.), *Construcción de paz en Colombia*. Bogotá D.C.: Ediciones Uniandes.
- Stritzel, H. (2014). Securitization Theory and the Copenhagen School. En *Security in Translation. New Security Challenges Series* (pp. 11-37). https://doi.org/10.1057/9781137307576_2

RESUMEN

Seguridad nacional de Colombia: aproximación crítica a los contrasentidos misionales

De manera recurrente surgen en Colombia debates y discusiones sobre el rol y los alcances de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en el contexto nacional de seguridad.

Esta tendencia se ha visto exacerbada en las esferas académicas e institucionales con objeto de los recientes esfuerzos del Estado por finalizar el conflicto con uno de los más importantes actores armados, dejando una idea de necesidad transicional en las actividades y alcance misional de la Fuerza Pública en un país donde la Policía Nacional apropió capacidades militares. Las Fuerzas Militares colombianas hacen labores de vigilancia, restauración ambiental, desarrollo social y emprendimientos productivos. Todos los componentes de la Fuerza

Pública hacen frente a las manifestaciones de inseguridad derivadas de la imbricación entre crimen transnacional organizado, terrorismo y delincuencia común.

El presente documento busca fundamentar elementos de análisis frente a las interrupciones institucionales de la seguridad y la defensa en Colombia de cara a los roles, misiones y bases éticas de acción de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en un escenario volátil, incierto, complejo y ambiguo de amenazas a la seguridad nacional.

ABSTRACT

**Colombian national security:
a critical approach to missional contradictions**

Debates and discussions arise repeatedly in Colombia about the role and scope of the Military Forces and the National Police in the national security context.

This trend has been exacerbated in the academic and institutional spheres in view of the recent efforts of the State to end the conflict with one of the most important armed actors, leaving an idea of transitional necessity in the activities and missionary scope of the Public Force in a country where the National Police appropriated military capabilities, the Military Forces carry out surveillance, environmental restoration, social development and productive undertakings; and where both of them must face the manifestations of insecurity derived from the interweaving between organized transnational crime, terrorism and common crime.

This document seeks to substantiate elements of analysis against the institutional disruptions of security and defense in Colombia in the face of the roles, missions and ethical bases of action of the Military Forces and the National Police in a volatile, uncertain, complex and ambiguous of threats to national security.

SUMMARIO

Segurança nacional da Colômbia: aproximação crítica das contradições das missões

Com frequência surgem debates e discussões na Colômbia sobre qual é o papel e escopo das Forças Militares e da Polícia Nacional no contexto da segurança nacional.

Essa tendência exacerbou-se nas esferas acadêmica e institucional tendo em vista os recentes esforços do Estado para terminar com o conflito com um dos atores armados mais importantes, deixando a ideia da necessidade de transição nas atividades e no escopo da missão da Força Pública em um país onde a Polícia Nacional apropriou-se das capacidades militares. As Forças Militares colombianas ocupam-se da vigilância, recuperação ambiental, desenvolvimento social e empreendimentos produtivos. Todos os componentes da Força Pública enfrentam-se com situações de insegurança derivadas da imbricação entre crime transnacional organizado, terrorismo e delinquência comum.

Este documento procura fundamentar elementos de análise diante das disrupções institucionais de segurança e defesa na Colômbia em relação aos papéis, missões e bases éticas de ação das Forças Militares e da Polícia Nacional em um cenário volátil, incerto, complexo e ambíguo de ameaças contra a segurança nacional.



Regresión político-militar: una aproximación al caso venezolano

Carlos Fernando Calatrava Piñerúa

La sociología militar¹ se constituye en un campo de estudio necesario para la comprensión del hecho político venezolano, no sólo por el carácter preeminente de lo militar y del oficial de Comando en la evolución del sistema político durante el siglo XX y las dos décadas de este siglo XXI, sino también por el profundo carácter protagónico dado al estamento militar por el poder político desde 1999, al establecerse un proceso político con profundo arraigo en el militarismo, que devenido en régimen, no ocultó sus intenciones de militarizar la política y la sociedad (Machillanda, 2003 y 2010; Calatrava, 2010).

Precisamente, con la elaboración de la nueva Constitución y su materia político-militar, el empleo de la organización y elementos militares en la gestión de asuntos públicos, claramente demuestran el imperativo abordaje del hecho político venezolano que trasciende el espacio de lo meramente jurídico y normativo, para aproximarse a este vital ámbito del sistema político venezolano desde la sociología militar.

En este sentido, las realizaciones y ejecuciones de este campo por parte del chavismo como gobierno demuestran la evidencia de una regresión político-militar. Regresión política en la cual se desmonta el carácter civil y civilista de la acción de gobierno, la sustitución de la lógica inherente a la democracia por la lógica vertical y por mandato propia del elemento armado, así como la pérdida de eficacia de grupos e instituciones políticas en el manejo del sistema. Regresión militar por cuanto el estamento se separa de su misión, desgaja su organización y pasa a componente armado, y de componente armado a partido político en armas.

Dado lo precedente, en este documento se realiza un abordaje del proceso de regresión político-militar en Venezuela desde 1999, con la intención de reconocer causas de este fenómeno, su conceptualización, efectos y consecuencias no sólo para el sistema político, sino también en el contexto de la seguridad y defensa nacional. Por ello se asume como determinación de problema: ¿Cómo se puede describir la regresión político-militar en la segunda década del siglo XXI venezolano? Regresión político-militar que no sólo afecta al sistema político como un todo, sino que genera impactos en la organización militar. En atención a lo ya descrito, se propone como hipótesis de trabajo que el sistema político venezolano experimenta un momento de regresión político militar con efectos en sus instituciones y en el estamento militar venezolano.

Asumiendo la determinación de problema y la hipótesis de trabajo, este documento se inicia con la consideración del hecho político-militar venezolano a partir de 1999, con la intención de reconocer la vinculación de los cambios constitucionales e institucionales con el alumbramiento del Momento Político Militar Revolucionario (Machillanda, 2010). Momento Político Militar Revolucionario que se establece como marco de referencia de lo político-militar, que ofrece referencias conceptuales y metodológicas pertinentes en la comprensión del fenómeno de la regresión político-militar venezolana. Una vez realizada la caracterización de la regresión político-militar en Venezuela y sus efectos en el sistema y el estamento militar, se proponen las conclusiones correspondientes. Conclusiones que esperan colaborar en la comprensión del hecho político-militar en el siglo XXI venezolano, así como allanar el camino de la necesaria reconceptualización de nuestro estamento militar.

1. Profundización de la desprofesionalización del estamento militar

Como resultado del triunfo del estamento militar sobre la guerrilla subversiva que implicó su derrota militar y política en 1973, el poder político no se encargó de generar su necesaria reconceptualización (Machillanda, 1986, Naím y Piñango, 1995, Brewer-Carías, 1985). A partir de 1992, justamente como consecuencia de los golpes de Estado del 4 de febrero y del 27 de noviembre, el poder político asumió que la manipulación del liderazgo institucional es el mecanismo suficiente para ganar un apoyo circunstancial de los Oficiales, en función del mantenimiento de un gobierno con sus prácticas y procedimientos vinculados más a su visión de la administración pública que a los valores que configuran al Estado. Desde ese momento se profundizó el proceso de adherencia y cooptación que ocurría dentro del estamento militar, alejando al Oficial profesional de lo estrictamente militar para vincularlo con otras actividades más relacionadas con el mundo civil.

El oficial profesional fue cediendo espacios que le son propios, espacios para los que el Estado lo formó y presumió la actualización constante de sus conocimientos, habilidades y destrezas, permitiéndose la lesión a los valores de la institución y la división a lo interno de sus cuadros. Con el inicio del gobierno de Hugo Chávez en 1999, se sostuvo la profundización de la desprofesionalización trayendo consigo el establecimiento de un contexto de tensión creciente a lo interno del estamento, entre aquellos oficiales que participan en el sistema como partidarios de una visión político-programática específica, y aquellos que presumen el resguardo de la institucionalidad y el apego a los valores corporativistas.

La pérdida de la disciplina interna y del respeto a la jerarquía de la pirámide ocupacional de las Fuerzas Armadas condujo en el régimen chavista a la emergencia de un nuevo Oficial, confundido en su rol dentro del sistema político, poco claro a quién debe respetar la obediencia debida, que reconoce una misión dada constitucionalmente pero sin sentirla como propia, porque presume que su sobrevivencia dentro de la institución depende más en su capacidad de vincularse con el poder político que en el respeto del profesionalismo y de los valores propios de lo militar.

En consecuencia, el trastocamiento de los valores y ética militar como elementos configuradores de un nuevo tipo de oficial llega hasta la capacidad operativa del estamento para accionar en función del cumplimiento del fin teleológico del Estado. El ejercicio de la administración de la violencia legal en nombre del Estado en caso del cumplimiento de una hipótesis de conflicto requiere que los hombres de armas demuestren capacidad táctica, operativa, técnica y física para la defensa del Estado venezolano y sus ciudadanos, y así asegurar la independencia, la integridad del territorio y el resguardo de la soberanía.

De allí que, la pérdida de la disciplina propia de una organización vertical y la profundización de la desprofesionalización de sus cuadros emergen como factores que atentan contra su capacidad para actuar dentro de su marco normativo y constitucional, pero abren un espectro de acción del oficial fuera de los límites de lo militar para vincularse como un actor contendiente en la dinámica del contexto político venezolano.

Este nuevo oficial es capaz de hacer pública su opinión y disenso frente a la conducción de las políticas públicas desarrolladas por cualquier gobierno y actúa en contra de la voluntad del elector venezolano, para desplazar al poder político y convertirse en gobierno. Presume que su capacidad profesional-militar es válida para el desarrollo de gestión pública diferente a la desarrollada por el político-civil, pero no exenta de la infección de la corrupción administrativa, el descontrol del gasto y la inoperancia de las instituciones.

En este sentido, la profundización de la desprofesionalización del estamento militar venezolano está atada al modelo de control civil que se ejerce sobre la organización. De acuerdo a lo señalado por Trinkunas el control civil existe cuando “funcionarios electos o sus delegados políticos tienen autoridad para decidir sobre los recursos, administración y roles de las fuerzas armadas”² (2005: 6), es decir el control civil ocurre en el momento que el poder político legítimo emplea su autoridad como representante de la soberanía popular para demarcar y decidir sobre las funciones del estamento militar en el Estado, la fuente y administración de los recursos que emplea y los roles a cumplir en función de la sociedad de la que forma parte.

El control civil supone la capacidad del poder político para respetar la voluntad del ciudadano en la designación de sus autoridades y representantes que, con la legitimidad que otorga su origen y resultante legitimidad de gestión, deben cumplir con los deberes y responsabilidades del cargo para los cuales son electos, así como para velar por la observancia de los valores del Estado y la atención a las necesidades de la sociedad.

Siguiendo con Trinkunas, existen cuatro perspectivas sobre el control civil que dependen de la institucionalidad del sistema político, Régimen en Riesgo, Régimen Persistente, Control por Contención y Control por Vigilancia. Estas cuatro perspectivas son el resultado de la conjunción de dos variables, la capacidad del régimen político para ejercer control sobre la institución militar y la influencia del régimen para demostrar la habilidad de modificar los temores, intereses y las creencias de los oficiales para inducir y hacer cumplir las órdenes de un gobierno democrático. De acuerdo a este planteamiento, las cuatro perspectivas por las que se puede asumir el control civil sobre el estamento militar se pueden sintetizar como sigue:

<p>Régimen en Riesgo: Ocurre cuando el gobierno del Estado posee baja influencia sobre su institución militar, unida a la falta de experiencia en la gestión pública y con pocos recursos para mantenerla. La autonomía militar y los límites jurídicos son altos y la democracia nunca llega a consolidarse.</p>	<p>Persistencia del Régimen: Emerge al encontrarse el gobierno que enfrenta la coacción y la influencia sobre la institución militar, pero "...su alto grado de capacidad en asuntos de defensa le permite una combinación de monitoreo y estrategias de apaciguamiento." (p. 18). Posee información suficiente para identificar las amenazas y prevenir cualquier intervención militar. El régimen democrático aún no está consolidado, pero podrá llegar a estarlo si el poder político permite que funcionarios civiles posean conocimientos y experiencia en temas de defensa.</p>
---	--

<p>Control Civil por Contención: Es el resultado de la combinación de una alta influencia del gobierno sobre la institución militar, pero con una baja capacidad del régimen para desarrollar mecanismos de supervisión sobre las actividades de los Oficiales. Con este tipo de control los límites para contener a la institución militar son derivados del marco normativo y de la definición de roles y misiones. Pudiera decirse que con este tipo de control se llegaría a la consolidación de la democracia. Según Trinkunas este fue el esquema que se siguió en Venezuela al inicio del sistema de partidos.</p>	<p>Control Civil por Vigilancia: Es el derivado de la combinación de alta influencia del gobierno y alta capacidad del régimen para desarrollar estrategias combinadas para el control de la institución militar. Para este caso se desarrollan amplias y fuertes estrategias para asegurar la exclusión de las fuerzas armadas de actividades políticas y una supervisión civil activa de los asuntos militares. Con este tipo de control se presume la fuerte consolidación del sistema democrático.</p>
--	---

Con la llegada de Hugo Chávez a la Presidencia de la República cambió el tipo de control. Siguiendo con la perspectiva de Trinkunas, el tipo de control realizado sobre el estamento califica como Régimen en Riesgo, ya que se trastocaron los límites de la autoridad civil y la autoridad militar. El Presidente de la República asumió plenamente la condición de Comandante en Jefe con mando operativo sobre la totalidad de las unidades, contingente y elementos de la organización, los oficiales que forman parte de cualquiera de los cuatro componentes deben obediencia al Presidente por encima de sus Comandantes naturales y el poder político asume que la FAN es un pilar de sostenimiento del proceso político iniciado con la sanción de la Constitución de 1999.

De acuerdo con Trinkunas (2005) este tipo de control directo, o Régimen en Riesgo, se expresa en varias acciones que Hugo Chávez ya investido como Presidente ejecuta sobre el Estamento Militar

Venezolano (EMV), entre las que se encuentran: a) La habilidad de Chávez para justificar el golpe del 4 de febrero como una rebelión que pretendía la restauración de la democracia venezolana y emplearlo como argumento para la incorporación de Oficiales en funciones netamente civiles en la administración pública; b) Reorientación de las funciones del EMV, pasando de la dedicación casi exclusiva de la política seguridad y defensa a la participación activa en el desarrollo nacional por medio de la ejecución de programas sociales que dependen directamente del EMV en su conjunto, a través de Fundaciones especialmente creadas para tal propósito como el Plan Bolívar 2000; y c) La construcción de un piso legal que permita la expansión de los roles y funciones del EMV en el Estado y la sociedad venezolana.

Con los elementos referidos hasta este punto, el nuevo tipo de control es peligroso en su alcance, porque no reconoce la separación entre la autoridad civil y la autoridad militar, conduce a la profundización de la situación de confusión en la que se encuentra el estamento, sobre todo desde febrero de 1992, gracias a la poca claridad con la que el poder político asumió la necesidad de la reconceptualización de las funciones y roles de la institución. Riesgoso en su conceptualización debido que el poder político es capaz de hacer cumplir órdenes directamente a las distintas unidades y batallones sin respetar la línea y cadena de mando operativa, haciendo que los oficiales y demás contingentes del estamento militar dependa exclusivamente de las decisiones de la Presidencia de la República y no de sus mandos naturales. Es contradictorio en su organización dado que presume una mayor autonomía funcional de la Fuerza Armada Nacional (FAN) pero todo se centraliza para depender directamente de la Presidencia de la República.

2. Materia referida al estamento militar en la Constitución de 1999

En este contexto general de profundización de la desprofesionalización del EMV se acunó el proceso de cambio constitucional de 1999. Con la sanción de la Constitución del República Bolivariana de Venezuela (CRBV) se estableció en Venezuela un proceso de reformismo radical–populista, entendido como el empleo de medios democráticos

(elecciones, referendo, debate legislativo y ejercicio de opinión pública) para desarrollar reformas estructurales en el Estado y el sistema político que cambian sustantivamente la definición de los actores e instituciones políticas, en muy corto tiempo y que pretendían una nueva interpretación del hecho político venezolano. A esta definición se le une lo populista, comprendido como el ejercicio de un discurso y una práctica de la gestión pública que presume la justicia social como sentido orgánico, pero que sólo ofrece medidas coyunturales que no conducen a un cambio estructural en las condiciones y calidad de vida del pueblo en su conjunto.

El desarrollo normativo de la CRBV asume la participación directa de la ciudadanía y el principio de corresponsabilidad como pilares fundamentales para la organización del Estado y sus instituciones, lo referido al estamento militar se encuentra ubicado en la materia de Seguridad y Defensa de la Nación, conduciendo a un cambio en dos grandes espacios: su misión y conformación. La misión que tradicionalmente tuvo el estamento estaba limitada sólo a la seguridad y defensa de la Nación desde la visión estrictamente militar. Desde 1999 se le añade a ésta la participación en el desarrollo integral y la inclusión activa de la sociedad civil en esta tarea, ya que en el artículo 326 constitucional se norma que:

La seguridad de la Nación se fundamenta en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos, así como en la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos y venezolanas, sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional. El principio de corresponsabilidad se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar (Artículo 326 CRBV).

Gracias al planteamiento constitucional, el desarrollo de la doctrina estratégica para la seguridad y defensa partirá de dos principios fundamentales: Su condición como elemento primordial para el desarrollo nacional y el carácter de responsabilidad no sólo de los hombres de armas, sino que se transfiere a la sociedad en su conjunto.

Como novedad la CRBV involucra a la sociedad en la tarea de un órgano creado por el Estado para cumplir una misión particular, con características específicas que impactan en su financiamiento y operatividad. Dada norma del 326 constitucional puede entenderse la voluntad del constituyente de ampliar el espacio de acción de la materia de seguridad y defensa por medio de la incorporación del estamento a funciones del mundo civil, pero al mismo tiempo, supone la decidida integración del mundo civil a lo militar, conduciendo a una eventual militarización de la sociedad, de la administración pública y de la convivencia democrática entre los ciudadanos. El reformismo radical–populista supone que la defensa y seguridad nacional es una responsabilidad de todo aquel que se encuentre en el territorio del Estado, más allá del respeto del papel de los Oficiales profesionales y del riesgo del manejo no adecuado de las armas de la República.

Ahora bien, con el artículo 326 de la CRBV se abre el espacio para un nuevo modelo de relación civil–militar y la institucionalización de un nuevo tipo de control con elementos y definiciones que hasta el momento desdibujan los límites de la participación activa del estamento en la dinámica política venezolana y el alejamiento de lo estrictamente militar. Lo presentado en la CRBV condiciona una nueva percepción de opinión pública sobre el estamento, ya que se les señalaría como responsables de procesos y acciones propias de la burocracia del Estado que no estén directamente relacionadas con la seguridad y defensa de la soberanía. Todo ello traería un eventual juicio del oficial profesional como eficiente en labores de la administración pública o responsable directo de actos de corrupción en sus tres espacios: dolo, apropiación y despotismo.

Dada la condición que la seguridad y defensa son responsabilidad de la sociedad en su conjunto, en concordancia con el artículo 62 de la CRBV, esta conceptualización de la misión es dada al EMV señala el paso a una sola Fuerza Armada Nacional conformada por los componentes Ejército, Armada, Aviación Militar y Guardia Nacional, con lo que se espera la integración normativa y administrativa de los cuatro componentes bajo un mismo canal de comunicación y organización, pero sin alterar el ámbito de competencia específico. La CRBV asume al estamento militar en su artículo 328 de la siguiente manera:

La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, de acuerdo a esta constitución y la ley. En el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna. Sus pilares fundamentales son la disciplina, la obediencia y la subordinación. La Fuerza Armada Nacional está integrada por el Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional, que funcionan de manera integral dentro del marco de su competencia para el cumplimiento de su misión, con un régimen de seguridad integral propio, según lo establezca su respectiva ley orgánica (Artículo 328, CRBV).

Constitucionalmente, el estamento se comprende como un órgano del Estado limitado a la preservación de la Independencia, la Soberanía de la Nación y de la integridad del territorio, pero el uso de los recursos humanos y materiales de la FAN no están circunscritas a lo estrictamente militar, ya que obliga su participación activa en el desarrollo nacional. Esta última característica es de especial consideración, ya que la misma CRBV no indica los límites de la participación del estamento en el desarrollo nacional y abre una puerta para su incorporación a actividades propias del mundo civil, que dependen de la voluntad del poder político al planificar y ejecutar políticas públicas.

Al revisar las primeras líneas artículo 328, a saber “La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico (...) la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional”, nos encontramos que se elimina la condición de no beligerancia, el respeto a la Constitución y a las instituciones democráticas. Al negarse el rango constitucional de la no beligerancia se permite a los oficiales formar parte del debate público nacional, en el entendido que sus opiniones y juicios no serán exclusivamente sobre la materia militar sino que se

aceptará su intromisión sobre la marcha del sistema político, la crítica abierta a sectores sociales y grupos de presión, así como su metamorfosis en factor de apoyo a un bando o grupo particular.

La prohibición de la militancia política supone reforzar el carácter secreto del voto militar, consagrado en el artículo 330 de la CRBV, y proteger al estamento de la participación en actos proselitistas dentro y fuera de las instalaciones militares así como la negativa expresa de que los oficiales activos se presenten como candidatos a cargos de elección popular. El EMV no es necesario para la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y las leyes, más se le exige la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional.

Con la materia constitucional señalada en los Artículos 322, 326, 328, 330 y las atribuciones del Presidente de la República en el área, se asume que las instituciones políticas de la democracia venezolana a partir de la sanción de la CRBV así como con las acciones del gobierno nacional, transmutan su carácter civil y su autonomía hacia un modelo centralista, subordinado a las acciones y decisiones de la cabeza del Poder Ejecutivo Nacional, con poco o ningún espacio para la toma de decisiones dentro de los límites de las competencias dadas por el marco jurídico, además de la emergencia de un eventual tutelaje del EMV sobre la sociedad venezolana, ya que de hecho la autoridad civil y militar puede ser ejercida por la misma persona. Ello contradice la evolución constitucional del país, ya que el mando supremo siempre quedó como una atribución de carácter nominal dentro de la organización del Estado, cuyo alcance desde el punto de vista estratégico se aplicaría por intermedio del Alto Mando Militar en caso de emergencia, conmoción o conflicto con otro Estado.

Dado el diseño que posee la CRBV la misión y características del estamento militar responden a un momento político particular, en el que la aspiración de la reforma radical y el sentido del populismo absorben la dinámica del sistema posterior a 1999, con la intención de sustituir el modelo del sistema de arreglo de élites y de darle un nuevo sentido a la FAN. Es por esto que el reformismo radical-populista que invadió la discusión del Poder Constituyente, hizo que una oportunidad para producir una verdadera transformación de la democracia venezolana quedara limitada al cambio de nombre de

la República y otorgarle rango constitucional al contenido de leyes orgánicas anteriormente sancionadas. La materia referida al estamento militar no quedó fuera de esta línea, más bien, se alteró sustancialmente su misión y organización.

Ahora bien, el diseño, fundamento y organización institucional referida al estamento militar en la CRBV no quedó exento de revisiones críticas que –desde el mismo año 1999– alertaban sobre la delicada labor de engendrar una nueva materia constitucional al respecto. Sobre el particular, Machillanda (1999: 20) fue claro al señalar que “En este momento de cambio, el estamento militar está siendo empleado para contener la crisis del Sistema Político Venezolano pero también como el ‘único’ puente de oro para enfrentar y encaminar las grandes demandas no resueltas en el cuerpo social venezolano”. Claramente, comenzó a demostrarse la transmutación de la misión y nuevo tipo control del poder político sobre el estamento militar.

En ocasión de la construcción de la “Propuesta ante la Asamblea Nacional Constituyente sobre la materia de Rango Constitucional que afecta al Componente Militar Venezolano”, Machillanda reconoció que el EMV se encontraba en 1999 frente a tres modelos: Tradicional, Reconceptualizado y Reduccionista. En función de la decisión política de asumir cualquiera de ellos tres, la nueva Constitución establecería no sólo la nueva misión del estamento, sino también los parámetros normativos suficientes para establecer una nueva pauta de relación, un nuevo tipo de control y una nueva orientación estratégica.

Aunque queda claro que la “Propuesta Machillanda” apostaba por la aceptación y establecimiento en la Carta Magna del Modelo Reconceptualizado, el proceso constituyente de 1999 asumió el Modelo Tradicional. Modelo Tradicional, que en un claro contexto de regresión político-militar, poco a poco fue pervirtiéndose para derivar en el Modelo Reduccionista.

3. Regresión político-militar

Gracias a los dos factores ya desarrollados, a saber, la profundización del proceso de desprofesionalización del EMV y el contenido, sentido

y significado de la materia constitucional sobre él y lo militar, el poder político ejercido por el reformismo radical-populista engendró el Momento Político Militar Revolucionario. De acuerdo con Machillanda (2010), el Momento Político Militar Revolucionario se define como:

el empleo protagónico de la fuerza militar como supuesto arquitecto político-social de la Nación, con el propósito de diseñar y construir el sistema político del Estado venezolano, bien bajo la figura del poder político o gobierno, bien con su organización, estructura o alguna facción de ella (2010: 48).

El Momento Político Militar Revolucionario implica el reconocimiento de la pérdida de la frontera entre la dimensión civil y la dimensión militar del cuerpo social venezolano. Esta pérdida desdibuja la necesaria diferenciación entre la ciudadanía democrática, su ejercicio y régimen de libertades sociales, políticas y económicas que se expresan responsablemente como parte del ejercicio de su soberanía, y la conformación de un estamento verticalmente organizado, profundamente disciplinado, formado esencialmente en Ciencias y Artes Militares con el objeto de cumplir la misión de seguridad y defensa nacional.

Esta peligrosa pérdida de la diferenciación entre lo estrictamente civil y lo estrictamente militar implica severas consecuencias para la sociedad y el sistema político. Sobre este particular, Machillanda (2010) reconoce el Momento Político Militar Revolucionario, acepta la concepción vertical y lineal para generar “un estrechamiento o reduccionismo de la conceptualización del sistema político, del gobierno, pero lo más grave: del pluralismo y la diversidad propia de la cualquier sociedad libre y soberana”. Sin más, el sistema político queda profundamente determinado por la acción, definición y realizaciones del poder político, ejercido por el Presidente de la República que reclama, acepta y asume la condición operacional del rango de Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional. Todo ello conduce a la progresiva disminución, impacto y trascendencia de la acción ciudadana, para ser sustituida por la lógica vertical y por mandato que es propio del EMV.

Ahora bien, el Momento Político Militar Revolucionario demuestra un proceso evolutivo de penetración y establecimiento en el cuerpo social venezolano. Siguiendo con Machillanda, la primera fase está

determinada por la penetración ideológica. Se ubica cronológicamente entre 1999 y 2002, precisamente con la sanción de la CRBV y los sucesos del 11 de abril de 2002. En esta primera fase se cristalizó el nuevo tipo de control del poder político sobre el EMV, expresado en la transformación de los Teatros de Operación por los Teatros de Operación Social en el contexto general del Plan Bolívar 2000, el empleo de elementos, material e instalaciones militares en funciones asistencialistas y la emergencia de un nuevo tipo de vinculación de la organización con la sociedad, así como la designación de un civil –José Vicente Rangel– como Ministro de Defensa.

En esta fase de “penetración ideológica” Hugo Chávez esperaba demostrar su control no sólo la cúpula sino de la organización militar en su totalidad. Una vez restituido Hugo Chávez como Presidente por decisión de la cúpula militar el 13 de abril de 2002, se da comienzo a la segunda fase denominada “crisis de mando militar”, que se extiende hasta agosto de 2007. Esta fase está caracterizada por la purga realizada por el poder político de los mandos militares desde abril de 2002 hasta la culminación de los sucesos de la Plaza Francia de Altamira, cumplidos por los autodenominados Militares Democráticos. Este proceso de purga profunda de los puestos de mando y comando permitió el reemplazo de los pocos elementos profesionales que persistían, por operadores asociados al poder político. Con este escenario, la Asamblea Nacional sanciona la primera Ley Orgánica del EMV en 2005, con la cual la Reserva Nacional se transforma en un quinto componente.

Al mismo tiempo, esta fase de “crisis de mando militar” permitió el establecimiento de una nueva doctrina militar, sustentada en la guerra popular de resistencia y la defensa popular. Durante esta segunda fase Hugo Chávez logra el dominio de la organización militar, con lo que allanó el camino para la conformación de un control autoritario-militarista sobre el sistema político. Esta segunda fase cierra en agosto de 2007, fecha en la cual la Asamblea Nacional se encontraba en la discusión de la propuesta de primera reforma constitucional.

La tercera fase identificada por Machillanda (2010) es el “control subjetivo fragmentario” que comienza con la discusión, y posterior negación por voto popular, del proyecto de la primera reforma constitucional de 2007, pasando por dos reformas a la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional, en las cuales se les denominó Bolivariana, y

que se sostuvo hasta el fallecimiento de Hugo Chávez en 2013. En esta tercera fase el control del poder político sobre el EMV transmuta a una forma subjetiva, lineal, personalista y profundamente ideologizada a partir de la comprensión que asumió Chávez sobre las relaciones civil-militares. Este control subjetivo es fragmentario ya que el Presidente-Comandante en Jefe demuestra:

la capacidad de influencia, vigilancia y censura –por parte del Presidente de la República como representante del poder político– sobre toda la estructura organizacional, el presupuesto de defensa, la capacidad operacional y administrativa del cuerpo armado y el sistemático y organizado examen y verificación de las realizaciones militares mediante el empleo de los organismos de inteligencia (Machillanda, 2010: 65).

Ya en esta tercera fase el EMV se degrada en componente armado, con una pirámide ocupacional fragmentada, una cúpula totalmente dominada por el poder político, así como una presencia cada vez más protagonista de la Reserva Militar, ahora transformada en Milicia Bolivariana. Tercera fase donde el profesionalismo militar desaparece, el principio administrativo sustituye definitivamente al principio operativo, con lo cual se pone en riesgo el cumplimiento de la misión constitucional de la defensa y seguridad militar del Estado. No existe Concepto Estratégico del Estado, hay ausencia de apresto físico y operacional, así como la aceptación de una ideología difusa y personalista como marco de referencia para la transformación de la doctrina militar.

Dados los elementos y consideraciones avanzadas hasta este punto, queda claro que aproximarse a la regresión político-militar es una tarea compleja. Complejidad que está asociada no sólo a la diversidad de actores e instituciones que están involucradas en su aproximación, sino también en los efectos que este tipo de procesos generan sobre la sociedad y su sistema político. Sobre este particular, Gianfocchetta (2011) se atreve a reconocer a la regresión política como la expresión concreta de “La falta de separación de los poderes y su escasa autonomía frente al Ejecutivo Nacional (...) que debilitan la misma institucionalidad democrática y socavan peligrosamente el Estado de Derecho” (Gianfocchetta, 2011: 11). En este sentido, regresión política implica que las instituciones del sistema político -nominalmente de-

mocrático- pierden su autonomía, capacidad de decisión y actuación al someterse a la voluntad, influencia y visión personalista de un actor político particular. Actor político particular que, en el caso venezolano, desde 1999 a 2013 fue Hugo Chávez.

Regresión política conduce a la pérdida progresiva de la pluralidad propia de la democracia, la ineffectividad del diálogo y la construcción colectiva entre los diversos actores políticos y peligrosamente deriva en un régimen autoritario. El sistema político democrático pierde su sentido, quedando únicamente como descripción dogmática de la Constitución. La regresión política es igual a la regresión democrática.

Ahora bien, siguiendo con los aportes de Machillanda, se entiende como regresión militar el degrado del estamento militar en componente armado de la sociedad. Componente armado que calza en el Modelo Reduccionista, con lo cual se devalúa un cuerpo de oficiales preparados para el cumplimiento de la misión constitucional de seguridad y defensa, para llegar a instituirse un cuerpo de combatientes que gestionan las relaciones civil-militares desde la subordinación ideológica, fanatizada y militante al poder político.

Regresión militar implica la exaltación plena de la desprofesionalización militar, la existencia de un control subjetivo sobre el cuerpo armado, la pérdida del apresto físico y operacional, así como la puesta en ensayo de planteamientos más tácticos que estratégicos cercanos a la guerra y defensa popular. La regresión militar coloca al Estado en serias condiciones de debilidad, poca respuesta y sentido de Estado al cumplirse cualquier hipótesis de conflicto.

Tomando como ciertas la aproximación sobre regresión política y regresión militar, puede entenderse a la regresión político-militar como una deformación del sistema político democrático, en la cual el poder político asume un rol central y fundamental en el sostenimiento de un régimen político no previsto en la Constitución, con la intención de sostenerse en el tiempo y transformar la relación entre el ciudadano y las instituciones. Esta deformación se extiende al estamento militar, cuando la autoridad civil y militar es ejercida por la misma persona, cumple con un proceso de penetración ideológica y establece relaciones civil-militares de sumisión y un control subjetivo fragmentario. Regresión político-militar implica la devaluación del estamento militar

en un cuerpo armado servil al poder político. Poder político y cuerpo armado que esperan cristalizar la militarización de la política y de la sociedad.

4. Expresiones de la regresión político-militar en Venezuela

Una vez aprobada la CRBV y el inicio del Momento Político Militar Revolucionario, la regresión político-militar comenzó a expresarse no sólo en el uso y empleo del EMV en funciones asistencialistas, sino que llegó hasta el tramado institucional del sistema político. Ya para septiembre de 2005 la Asamblea Nacional sancionó la primera Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional (LOFAN), en la que se reconocen elementos que –abarcando más que la organización del estamento y la delimitación de funciones estrictamente militares– emergen vinculados a la construcción del hiato cívico-militar y la configuración de un quinto componente, la Reserva Nacional.

Más allá de retomar buena parte de la materia constitucional referida a seguridad, defensa y organización militar, la LOFAN reconoce el protagonismo otorgado al componente armado en la nueva institucionalidad venezolana, ya que su artículo 4 indica como sus bases doctrinarias “la consolidación del Poder Militar, el fortalecimiento de la integración cívico-militar y la movilización popular mediante la defensa militar, dentro del concepto de la defensa integral de la Nación” (Artículo 4 - LOFAN, 2005). En este sentido, el componente armado emerge como actor requerido para el sostenimiento de la nueva institucionalidad política, a través de la profundización de su protagonismo y su condición de operador político partidista, base de su actuación en el Estado a fin de consolidar la integración militar-cívica y la formación de sociedad civil en el ámbito de la defensa militar integral.

A partir de 2005 comienza a tejerse el tramado del sostenimiento formal que articula y justifica la militarización de la política y de la sociedad. La LOFAN (2005) no se quedaba solamente con el enunciado de ideas cercanas posturas doctrinarias, sino que convierte a la cabeza del Poder Ejecutivo en el Jefe Operativo jerárquico del estamento, rompiendo

la tradición del régimen democrático de partidos, donde el rango de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas era un cargo protocolar destinado al Presidente de la República, con algún mando operativo sólo por vía de excepción en caso de la comprobación de una hipótesis de conflicto con otro Estado.

Ahora bien, el investir al Comandante en Jefe como cabeza operativa, decisoria y articuladora de las instrucciones que, en ejercicio de los principios de la FAN, deben cumplir todos los mandos, jerarquías y elementos militares, ello permite la militarización de la política. Se le otorga a un actor político representante de una parcialidad programática la capacidad de diseñar operaciones militares, definir la cantidad de oficiales, tropa profesional y tropa alistada necesaria en cada una de ellas, las orientaciones que sustentan el análisis de situación propia de una orden de operación, determinación del pie de guerra, hasta la definición del territorio donde se ubicarán elementos, recursos y armamentos vinculados con las operaciones militares que él mismo diseña.

Frente a dichas acciones el comando natural de cada componente no debe revelarse, protestar o negarse, debido al principio de obediencia que es propio de la organización militar, además del reforzamiento de la potestad del Comandante en Jefe en la designación del Alto Mando Militar, conformado en 2005 por el Ministro de la Defensa, el Jefe del Estado Mayor de la Defensa, el Inspector General de la FAN, los Comandantes de los cuatro componentes, el Jefe del Comando Estratégico Operacional y Jefe del Comando de la Reserva Nacional.

De ellos vale destacar al Comando Estratégico Operacional (CEO). El CEO sustituye al anterior Comando Unificado de las Fuerzas Armadas (CUFAN) trascendiendo sus funciones, ya que cambia la articulación operacional de los componentes de la FAN al convertirse en el principal espacio de la organización militar, donde el Comandante en Jefe ejercía su mando operativo. El artículo 60 de 2005 señala al CEO como “el máximo órgano de planificación, dirección, ejecución y control estratégico operacional conjunto de la Fuerza Armada Nacional, con jurisdicción en todo el espacio geográfico de la Nación”.

Si bien los elementos señalados hasta el momento se asumen como amenazas a la democracia y las libertades ciudadanas, la LOFAN (2005)

remata cualquier consideración vinculada con la regresión político-militar, apuntando normas vinculadas a este proceso con el cambio de propósito y objeto operacional de la Reserva Nacional. De acuerdo con el artículo 29, la Reserva Nacional emerge como responsable de complementar la FAN en el ejercicio de sus funciones, a través de cualquiera de sus cuatro componentes, así como ofrecer los reemplazos necesarios en cualquier unidad en la acción de defensa militar.

La revisión de ambas normas refiere a la Reserva Nacional como el espacio paralelo a la estructura de la organización militar, sus mandos, cuadros y elementos, por el cual el pueblo en su conjunto asume funciones militares, llegando a demostrar su subordinación, obediencia y disciplina al Comandante en Jefe. El cuerpo de Reserva y Guardia Territorial, más que colaborar con los componentes orgánicos de la FAN en el cumplimiento de cualquier hipótesis de conflicto, se constituyeron en un apéndice de la Presidencia de la República por vía del cumplimiento de instrucciones operacionales directamente emanadas por él dentro de las funciones indicadas en el artículo 34, entre las que se destacan la ejecución de operaciones de guerra popular de resistencia y dispersión, cumplimiento de operaciones asociadas al desarrollo económico y social de la República, además de las que el propio Presidente de la República indique a su real saber y entender.

En este sentido, la LOFAN 2005 se convirtió en una Ley Orgánica incompleta. Sus Disposiciones Transitorias señalaban la vigencia parcial de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales de 1995, en tanto no contradijeran el texto sancionado y en lo referido a la Carrera, Disciplina y Educación Militar.

Ahora bien, el proceso de regresión político-militar no se limitó a lo descrito. En ocasión del proceso de Reforma Constitucional de 2007, la materia referida a la seguridad, defensa y organización militar presentó cambios en su comprensión, sentido y subordinación irrestricta al Comandante en Jefe-Presidente de la República. Aunque el texto de las sesenta y nueve materias de 2007 fue negado por el pueblo en referéndum, las reformas a la LOFAN posteriores (2008, 2009 y 2011) incorporan sus contenidos en el tramado general de la legislación. En concreto, el artículo 328 de la Reforma pretendía cambios en el estamento militar constituyéndose como un cuerpo esencialmente patriótico, popular y antiimperialista y donde la FAB sería organizada

por el Estado para garantizar la independencia y la soberanía de la Nación.

La materia de la Reforma de 2007 suponía la profundización de principios, doctrina y sentido de buena parte de las normas de la LOFAN 2005, en el entendido que pretendió transformar a la FAN en la expresión armada de los grupos políticos que apoyaban al Presidente Chávez. Se esperaba la transición de un estamento militar profesionalizado hacia un cuerpo de combatientes no profesional, determinando su condición operacional por el poder político a través del Comandante en Jefe, cuyas funciones estarían limitadas a lo calificable como patriótico, popular y antiimperialista.

De la revisión de la propuesta del artículo citado, el cuerpo de combatientes fundamentaría sus acciones en la doctrina militar bolivariana, la guerra popular de resistencia y el desarrollo de funciones cercanas a un cuerpo policial. Por instrucción del Comandante en Jefe, el cuerpo de combatientes bolivariano y antiimperialista se incorporaría en tareas referidas al diseño, gestión, supervisión y evaluación de planes de desarrollo nacional en los ámbitos económico, social, científico y tecnológico. Esta organización militar achatada, sin mandos ni liderazgo claro, reconocería exclusivamente el mando jerárquico del Presidente de la República, impregnaría buena parte de los espacios que le corresponden a la sociedad civil en la búsqueda de soluciones a los grandes problemas nacionales y su formación respondería a posturas ideologizadas.

Aunque, efectiva y legítimamente, la Reforma Constitucional de 2007 resultó rechazada en referéndum popular, el régimen reformista-populista no se quedó quieto en su afán de imponer sus valores y su agenda a toda la sociedad, profundizando tal acción política el proceso de regresión político-militar. A finales del mes de julio de 2008, el Presidente de la República sanciona la segunda reforma de la LOFAN a través del Decreto 6239 con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, en aplicación de la tercera habilitación legislativa otorgada por la Asamblea Nacional. A diferencia de la LOFAN 2005, el texto de 2008 –tal como señaló líneas atrás– incorporó principios de la Reforma Constitucional de 2007.

En este sentido, la LOFANB de 2008 retoma los fundamentos organizacionales y doctrinarios de 2005, reforzándolos con la justificación exclusiva en el pasado histórico como única referencia en la interpretación del presente, a través de la figura de Simón Bolívar y el Ejército Libertador, el fortalecimiento de la figura y atribuciones del Comandante en Jefe-Presidente de la República, además de cambios en las funciones de la Reserva Nacional, ahora denominada Milicia Nacional Bolivariana, que se expandiría ejecutando tareas en los ámbitos social, político, cultural, geográfico, ambiental, económico y de operaciones de protección civil en situaciones de desastre.

Además de profundizar el significado de la perspectiva totalizante y abarcadora de la seguridad y defensa militar, la LOFANB 2008 justifica la sustitución del personal civil en cualquiera de sus funciones por elementos militares en cumplimiento de las órdenes emanadas por el Comandante en Jefe, formalizando así la militarización de la política desde la acción recursiva. Esta sustitución promueve la instauración del poder militar como único poder dentro del Estado, diluyéndose de forma definitiva la frontera entre los principios operativo y administrativo a lo interno de la organización militar, consolidándose el estamento militar en gobierno.

Este proceso de sustitución y consolidación se sostiene en el Comandante en Jefe-Presidente de la República. A diferencia de 2005, la LOFANB 2008 establece la Comandancia en Jefe, es decir, un comando operativo dirigido, organizado y sostenido por el Presidente de la República, a través de la cual instrumenta en primera instancia el mando supremo de la FANB. El ejercicio de esta atribución, de acuerdo con el artículo 6, implica la dirección general de las operaciones y definición de las áreas de conflicto, activación y control sobre los teatros de operaciones y regiones integrales de defensa militar, además de la determinación de los espacios vinculados con maniobras y demostraciones. En cumplimiento de lo señalado, el Comandante en Jefe dispone de cualquier espacio del territorio nacional, superponiendo la función militar por encima del control y administración de Estados y Municipios, ejercido por Gobernadores y Alcaldes, respectivamente.

Dada la incorporación de la Comandancia en Jefe, el CEO mantiene su condición de máximo órgano responsable de la planificación, programación, dirección, ejecución y control estratégico de la FANB,

eliminando su función de espacio por el cual el Presidente de la República ejercía el mando supremo de la FANB. Se le adscribió una doble relación de dependencia tanto del Comandante en Jefe como del Ministerio del Poder Popular para la Defensa.

En este contexto, el proceso de militarización de la sociedad se profundiza con la materia directamente relacionada con la Milicia Nacional Bolivariana. Aunque la LOFANB sólo realiza cambios de denominación de Reserva por Milicia, ya que lo referido a su misión, naturaleza, adscripción, Comando General y dependencia directa con el Presidente de la República se mantiene igual con relación al texto de 2005, es en sus funciones donde se encuentran indicadores puntuales sobre la militarización de la sociedad. Los ordinales 10, 11 y 13 del Artículo 46 son claras expresiones de ello:

10. Orientar, coordinar y apoyar en las áreas de su competencia a los Consejos Comunales, a fin de coadyuvar en el cumplimiento de las políticas públicas.
11. Contribuir y asesorar en la conformación y consolidación de los Comités de Defensa Integral de los Consejos Comunales, a fin de establecer la unidad cívico-militar.
13. Coordinar con los órganos, entes y dependencias del sector público y privado, la conformación y organización de los cuerpos de combatientes de Reserva, los cuales dependerán administrativamente de los mismos, con la finalidad de contribuir a la Defensa Integral de la Nación.

Más allá de indicar funciones administrativas relacionadas con la organización de la Milicia como cuerpo de combatientes dentro de un enfoque de guerra popular de resistencia –concepción *per se* riesgosa dentro del Estado Democrático y Social establecido en la CRBV– la LOFANB 2008 establece un nuevo Comité en la organización de los Consejos Comunales, el Comité de Defensa Integral. Los miembros de la Milicia tienen la responsabilidad de integrarse a la labores de cualquier Consejo Comunal, pero no desde el ámbito que les convenga dada su condición de ciudadanos, sino para cumplir exclusivamente funciones relacionadas con la Defensa Integral, generada ideológica y operativamente desde el poder político.

Sin más, esta incorporación del Comité de Defensa obliga a que en cada organización popular de base –creadas inicialmente para resolver problemas de carácter y alcance comunitario– deba existir un actor uniformado con conocimientos elementales sobre las ideas que sostienen la doctrina militar nacional, quien empuña las armas de la República y depende jerárquicamente del Comandante en Jefe; con el objeto de organizar a sus vecinos en acciones de resistencia frente a cualquier invasor externo o agresor interno. Ello implica la expansión del número de combatientes de la Milicia a la totalidad de la sociedad, con el único propósito de un mayor número de hombres y mujeres en armas respondan –desde la obediencia y la subordinación– a cualquier orden emanada por el Comandante en Jefe no sólo en lo militar, sino en acciones asociadas a lo social, político, cultural, geográfico, ambiental, económico y de operaciones de protección civil.

Poco más de un año después, la Asamblea Nacional sanciona la tercera reforma de la legislación venezolana referida al estamento militar desde 1999, manteniéndose el contenido y organización general de la LOFANB 2008. Con la LOFANB 2009 sólo ocurre el cambio de Milicia Nacional Bolivariana a Milicia Bolivariana y la profundización de lo señalado con el ordinal 13 del artículo 46, convertido en el artículo 50. El resto de los artículos es exactamente el mismo.

Ahora bien, dados los cambios en la comprensión de la doctrina de seguridad y defensa, las alteraciones en la organización militar, explícitamente reveladas con la profundización del proceso de desprofesionalización del estamento y la militarización de la sociedad a través de la Milicia Bolivariana, el poder político no se quedó conforme con su accionar y en marzo de 2011 sanciona desde el Despacho del Presidente de la República, la cuarta reforma a la legislación militar bajo el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, en aplicación de la cuarta y última habilitación legislativa ofrecida por la Asamblea Nacional que culminó su período el 4 de enero de 2011.

Esta cuarta reforma, más allá de suponer la recomposición de normas como consecuencia de cambios producidos en corto tiempo (2005, 2008 y 2009) y sancionar una LOFANB coherente e integrada en su sentido, se presenta como un instrumento que permite profundizar aún más el proceso de regresión político-militar y sus expresiones concretas en la desprofesionalización, militarización y subordinación

de la sociedad civil al control militar. Como tal, en la LOFANB 2011 se modifican cuarenta y seis de sus ciento cuarentaiún artículos. Lo referido a los principios, funciones, organización de la FANB se mantienen con el mismo sentido y alcance que en 2008 y 2009. Sin embargo, se incorporan los grados de la Milicia Bolivariana y nuevas atribuciones de las Zonas Operativas de Defensa Integral y Áreas de Defensa Integral.

5. Consecuencias de la Regresión político-militar

Gracias a la aproximación conceptual sobre el proceso de regresión político-militar en las dos primeras décadas del siglo XXI venezolano, así como sus expresiones a partir de la consolidación no sólo de acciones políticas, sino con decisiones normativas e institucionales particulares con peligrosos efectos sobre el sistema político y la sociedad venezolana. Peligrosos efectos, que en una primera revisión se expresan en la militarización de la política y de la sociedad, la consolidación del gobierno militar y el sostenimiento de la crisis política y la crisis militar.

5.1. Militarización de la política y de la sociedad

En el contexto de la regresión político-militar el fenómeno de la militarización de la política y de la sociedad resulta de la inexistencia de límites en las atribuciones para el cumplimiento de las funciones del mundo civil y del militar, derivada de un marco normativo poco claro, un control civil directo sobre la FAN y la emergencia de un nuevo tipo de oficial afectado en su profesionalismo y cooptado a un poder político corrupto y corruptor.

De allí que la militarización de la política y de la sociedad tiende a la organización vertical de los cuadros de militantes del reformismo radical-populista para luego tomar todo el tejido social venezolano, a la acción disciplinada de éstos y la no objeción de la interpretación arbitraria del hecho político por parte de la dirigencia, a la subordinación –en un primer momento– de sus militantes a los designios y pareceres de un líder, y la paulatina sustitución de los derechos individuales –civiles y políticos– por derechos sociales.

En este escenario, el poder político se confunde con el poder militar y espera llegar a un control de las instituciones políticas y de la sociedad tal como lo realiza con el componente armado. Para la consolidación de sus reformas y proyectos se necesita la definición del respaldo de arriba hacia abajo, en la que el nuevo liderazgo político asume como una tarea la descripción de un tipo de organización vertical donde el control y las decisiones sean potestad del líder-caudillo y la disidencia sea castigada con el escarnio y la exclusión, pudiendo llegar al ostracismo. Además, se caracteriza al oponente como un enemigo que debe aniquilarse de cualquier forma y en cualquier espacio. La definición de la organización de respaldo social no es discutida, su composición es aceptada por la militancia tal como lo exige el líder-caudillo y su inscripción se hace obligatoria para recibir los beneficios de la política pública.

Al ocurrir el proceso de militarización de la política, la influencia de la institución militar se superpone a la voluntad, decisión y ejercicio de los derechos ciudadanos y la sociedad civil, ya que el estamento militar se asume como parte integrante y determinante del hecho político, transmutando en una organización beligerante, politizada y capaz de definir el destino del sistema. Se acepta como la pieza principal para el desarrollo de las acciones del gobierno y acepta que su alejamiento del ámbito estrictamente militar es un nuevo espacio para demostrar su capacidad como cuerpo *élite* de la sociedad.

Desde el liderazgo del reformismo radical-populista se define el propósito, objetivos, valores y número de personas que conforman cada uno de estos grupos, cuya fidelidad no se debe a una idea o contenido programático específico, sino a una persona que coyunturalmente controla al mismo tiempo el poder político y el poder militar. En este tipo de relación anormal entre la sociedad civil, el hecho político y el estamento militar se terminó por fulminar el sentido profesional de la FAN, minándose desde sus bases al corporativismo y superponiendo a la institución armada por encima del ciudadano, degradándose en componente armado.

Ahora bien, la militarización de la política o política militarizada, conduce a un proceso aún más riesgoso para el sostenimiento de la democracia en Venezuela, la militarización de la sociedad. De acuerdo con Machillanda este proceso se comprende como “el conjunto de acciones y decisiones políticas o administrativas, jurídicas y psicológicas,

desarrolladas por el régimen en el cuerpo social venezolano, en aras a conseguir el control por vía natural o de excepción de los miembros de la sociedad” (2003: 11) con el propósito de controlarlo, minimizar la disidencia y dominar todos los ámbitos en los que se desenvuelve el ciudadano.

Con la militarización de la sociedad el reformismo radical-populista en el contexto general de la regresión político-militar traspasó el límite de la organización de su militancia, para obligar a la sociedad en su conjunto a vincularse disciplinada, vertical y obedientemente al control de líder-caudillo. Para ello el poder político diseña desde su particular interpretación de la CRBV leyes, proyectos y planes de desarrollo que obligan la adhesión del ciudadano. En este proceso aquellos que defienden su disidencia son excluidos del hecho político y es criminalizada su actuación.

Como resultado de la regresión político-militar y la militarización de la política, el tejido social venezolano se ha ido convirtiendo en una agregación de individualidades uniforme, vertical, rígida, excluyente y fanatizada que asume a la Presidencia de la República como la única instancia de poder que puede resolver sus exigencias como cuerpo social, acepta al componente armado como la pieza central en la ecuación política y como un elemento moderador del hecho político. La actividad económica y sindical se desarrolla de acuerdo al modelo corporativista desarrollado en otros contextos y momentos históricos, en el que desde el Estado se definen los límites del proceso productivo, el tipo de propiedad, el control férreo del régimen socio-económico y la adscripción obligatoria de las organizaciones sindicales al proceso político.

En consecuencia el reformismo radical-populista en plena regresión político-militar necesita de pocos elementos adiestrados formalmente en las Escuelas de Formación de Oficiales, para preferir un gran contingente de reservistas o Milicia Nacional. Con la Milicia el poder político interviene directamente en su capacitación, organización de comandos, ubicación en el territorio, disposición del número de reservistas para cada comuna, localidad o municipio, así como la obediencia ciega y fiel al líder-caudillo. En contraposición el número de Oficiales Profesionales tiende a su disminución y paulatinamente el instrumental de guerra de la República pasa a manos de los Comandos de la Milicia Nacional.

Ahora bien, sobre este mismo punto en Venezuela existe también una visión histórica que privilegia el determinismo socio-cultural como argumento en la descripción de las relaciones de tensión entre el poder político legítimo y el estamento militar. De acuerdo con sus representantes, la base de la militarización de la política y de la sociedad es consecuencia de la evolución del hecho histórico y construcción de la identidad socio-política del venezolano. A partir de tal base histórica, emplean el análisis crítico del pasado para configurar categorías analíticas que describen el presente, especialmente lo referido al ámbito de las relaciones civil-militares. La profundización, y por momentos privilegio, en sólo estudiar el ámbito de las relaciones civil-militares convierte a esta visión en un conglomerado de serios y profundos estudios descriptivos de los modelos de relaciones civil-militares del pasado, su persistencia o inexistencia en el presente y posible aproximación del tipo de control civil requerido en el futuro.

Como representantes de esta visión se encuentran Irwin, Langué, Jacomé y Kruijt. Los estudios generados por estos autores poseen una sólida fortaleza en el manejo escrupuloso del método histórico y de otras herramientas de análisis historiográfico, para establecer descripciones comprensivas, serias, coherentes y consistentes de la evolución de las relaciones civil-militares en el país.

Ello conduce a reconocer, de acuerdo con Irwin (2004), que el pretorianismo que caracterizó la guerra de Independencia, expresado en el genio estratégico del Libertador y la heroicidad demostrada por el Ejército Libertador, condujo al establecimiento del caudillismo regional de la segunda mitad del siglo XIX, el cual se transforma en caudillismo de alcance nacional durante el gomecismo. Precisamente, la consolidación de la autoridad militar y civil en la figura de Juan Vicente Gómez como dictador condujo a la creación del Ejército Nacional, la Marina de Guerra y la Aviación Militar, además de la Academia Militar y los primeros centros de formación de Oficiales profesionales. Al comenzar a sustituirse en la organización y jerarquía militar de los antiguos rangos ganados a “chopo y piedra” de la Revolución Restauradora por militares profesionales, comenzó a emerger el militarismo como doctrina que articuló la relación del militar con la sociedad y el poder político. Irwin reconoce que:

Los caudillos presentan como fines expresos el ejercicio del poder de manera personalista (...) Los pretorianos pretenden influir determinadamente en la política (...) Los Oficiales militares de orientación profesional entienden su actividad (...) como una profesión libre de personalismos y sin ambición de poder político (2004: 14).

Tal como queda demostrado, la visión histórica se asume como dominante en el estudio del sector militar de sociedad venezolana, ya que posee un mayor número de investigadores y representantes, sus producciones y reportes de investigación cuentan con mayor difusión en la comunidad académica nacional, además de contar con la comprensión del objeto de la sociología militar desde el conflicto. Conflicto producto de la tensión de las relaciones civil-militares, comprobado históricamente desde la fundación de la República hasta la actualidad.

5.2. *Gobierno Militar*

Gracias al anuncio de separación temporal del poder realizada en cadena nacional por Hugo Chávez el 8 de diciembre de 2012, Nicolás Maduro en su condición de Vicepresidente Ejecutivo de la República quedó investido no sólo como encargado de la Presidencia, sino como sucesor designado por el líder del proceso reformista-populista. Esta misma situación justificó la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 9 de enero de 2013, un día antes de la toma de posesión determinada por la Constitución Nacional para el inicio del tercer período presidencial consecutivo de Hugo Chávez, dados los resultados de las elecciones presidenciales del 7 de octubre.

Apoyándose en el principio de continuidad administrativa sin alguna consideración a las condiciones de gobierno participativo, electivo, alternativo y democrático previsto en la CRBV que pretendió interpretar, la Sala Constitucional validó el acto de sucesión política del 8 de diciembre convirtiendo a Nicolás Maduro a todos los efectos en el nuevo Presidente de la República, cuestión que implicó su condición de Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.

Esta condición de elección por sentencia de Nicolás Maduro le condujo a comenzar a establecer redes de apoyo en los factores de sostenimiento

del régimen chavista y sus distintas representaciones. Con el grupo de los pragmáticos negoció la continuidad de la entrega de PDVSA y sus recursos al mismo grupo de personas dirigidas por Rafael Ramírez, con los civil-radicales estableció puentes de comunicación necesarios para asumir el control no sólo de las Comunas y Consejos Comunales –tal como está previsto en la legislación en la materia– sino en el reconocimiento de su conducción de la revolución bolivariana de cara a los denominados colectivos. Con la denominada boliburguesía³ dejó en igualdad de condiciones el acceso a divisas más allá de lo permitido por el régimen de control cambiario, así como el sostenimiento de sus prerrogativas en la asignación de contratos y licitaciones públicas en un contexto de economía de puertos.

Ahora bien, con el grupo de los militares-radicales mantuvo su status quo generado durante los catorce años de gobierno chavista, a través de la continuidad del Alto Mando Militar y Ministro de la Defensa designados por el propio Hugo Chávez. Esta situación implicó lo que Machillanda (2013) denomina tutelaje militar, es decir el establecimiento de una “expresión perversa de las relaciones civiles militares para controlar el poder político por parte de un elemento armado, en el cual una cúpula se nutre de la desconfianza generalizada del pueblo venezolano hacia el poder político y la ingobernabilidad militar, como consecuencia de las luchas militares interfuerzas e intrafuerzas” (2013: 2). Este establecimiento de la relación perversa en el ámbito de la relaciones civil-militares conduce a que la cúpula militar, en este momento integrada por oficiales vinculados con las asonadas golpistas de 1992, se instituye en el grupo de controla objetiva y realmente el gobierno nacional en sus diversos ámbitos: administración y gestión de recursos, toma de decisiones, control interno, relaciones con los demás Poderes Públicos, hasta el mantenimiento de la industria petrolera en el esquema de un modelo económico netamente rentista.

Sin más, Nicolás Maduro como encargado de la Presidencia de la República estableció un gobierno militar por vía del tutelaje, a fin de mostrarse seguro en control no sólo del propio gobierno, sino la emergencia de su figura como factor amalgama de las diversas expresiones o familias del régimen. El llamado a la unidad de Hugo Chávez el 8 de diciembre no era dirigido a la unidad de la Nación, más bien estaba conducido a los propios grupos que integran el régimen

con el fin de sostener el proceso iniciado por él con el propósito de consolidar un nuevo arreglo de élites políticas, desplazando los resquicios de democracia competitiva en Venezuela y consolidar la propuesta de Estado Comunal, tal como está presentada en el Programa de la Patria convertido en plan estratégico de desarrollo económico y social de la Nación.

Nicolás Maduro encargado de la Presidencia requirió del tutelaje militar con el propósito de controlar el aparataje institucional paralelo al señalado en la Constitución y Leyes creado y auspiciado por propio despacho presidencial, conducir a un nuevo proceso electoral al determinarse la falta absoluta de Hugo Chávez y convertirse en Presidente Constitucional. Con el anuncio de la muerte de Hugo Chávez el 5 de marzo de 2013, el establecimiento de diez días de exequias y la convocatoria a elecciones presidenciales por parte del Consejo Nacional Electoral para el 14 de febrero, demostraron la necesidad de sostener una acción política determinada por el gobierno militar. Con sostenidas y reales dudas sobre su legitimidad de origen, Maduro resultó electo con menos del 2% de diferencia con Henrique Capriles para cumplir con el resto del período constitucional 2013-2019. Su acelerado proceso de proclamación sin atender los reclamos opositores de re-conteo, así como la apresurada toma de posesión el 19 de abril pusieron en evidencia el carácter pugnaz de la nueva etapa del sistema político, resultado de la profundización del tutelaje militar y el establecimiento formal del gobierno militar, que trascendiendo la situación generada por la vacancia absoluta de Hugo Chávez y el desarrollo en consecuencia de los mecanismos constitucionalmente previstos, se instituye en la Venezuela del siglo XXI.

Gobierno militar que no es lo mismo que militares cumpliendo funciones en cargos de la administración pública. Lo segundo forma parte de la designación de oficiales en el cumplimiento de funciones burocráticas en el gobierno nacional, situación que los aleja del cumplimiento de su misión como estamento militar, así como de su necesario apresto físico y operacional requerido en una posible situación de conflicto, sosteniendo la degradación de estamento a componente armado. Oficiales en funciones de gobierno son una expresión de la desprofesionalización del elemento armado, de la pérdida de armonía de la pirámide ocupacional de la Fuerza Armada,

así como el relajamiento de los valores que sostienen a la organización militar venezolana.

El gobierno militar es mucho más peligroso para la nación, ya que el Alto Mando Militar se desdibuja con la dirigencia político-partidista del gobierno en la peligrosa comprensión de que Estado, Gobierno y Fuerza Armada significan exactamente lo mismo. En el gobierno militar las relaciones civil-militares están determinadas por terrible y perversa expresión del hombre de armas como parte del partido, del grupo que posee una sola ideología y forma de comprender el hecho político, como militante de una visión particular de comprender a Venezuela, su realidad y manejo de la ecuación política. Esta cuestión anula e invalida la misión del estamento militar en el Estado y lo convierte en la nueva *élite* dirigente de la Nación.

5.3. *Crisis Política y Crisis Militar*

Considerar los términos crisis y crisis del sistema político dentro de la construcción referencial de las ciencias sociales, y concretamente de la ciencia política, demuestra en un primer momento una interpretación polisémica. Esta diversidad de aproximaciones radica no sólo en la profusión de su comprensión, sino en la complejidad de lo que envuelve, en lo extenso de su vinculación con otras ideas o campos disciplinares, así como la arbitrariedad y, por momentos, ligereza de su aplicación.

Masías (2003) refiere que la conceptualización sobre crisis posee un carácter secundario o auxiliar, “Ha sido siempre un concepto auxiliar correspondiente o parte de un sistema de ideas cada vez mayor: tal vez de cosmovisión lineal o tal vez circular del tiempo (...) Es un concepto secundario, dependiente de otras premisas, por sí solo poco sentido ha podido incluir” (2003: 10) Hablar de crisis implica su necesaria vinculación con construcciones más profundas y especializadas, que denotan un límite disciplinario específico y una extensión dentro de un campo del conocimiento. Pudiera decirse que su comprensión viene de la mano de aquello que la origina y de la especificidad propia del contenido que posibilita su consideración.

De allí que cuando se relaciona la “crisis” con las ciencias sociales y con la ciencia política se está definiendo el campo referencial en el

que se permite su comprensión. Masías señala que “las crisis de las que se habla en ciencias sociales son crisis de (o en) la vida social, crisis de (o en) la sociedad, de lo que la constituye, de lo que es producido en ella” (2003: 11). La idea de crisis refiere al desgaste o pérdida del impacto y/o trascendencia de un proceso particular de la vida social con consecuencias igualmente trascendentes y con efecto negativo en la sociedad en su conjunto, es decir, supone la pérdida de contundencia y significado de un proceso dentro de la sociedad que afecta su funcionamiento, organización y estabilidad con consecuencias presuntamente desfavorables para desarrollo y consolidación. Derivada de esta idea, el proceso de pérdida del significado y trascendencia en la política supone su consideración desde el poder, su legitimidad, sus acciones y el uso del aparato de poder.

El proceso político conducido desde la Presidencia de la República por Nicolás Maduro como expresión concreta de la regresión político-militar de Venezuela, claramente demuestra la pérdida de significado y trascendencia de las acciones del gobierno convertido en gobierno militar, en ánimos de lograr el modelo de Estado Democrático, Social, de Derecho y de Justicia, el cumplimiento de las orientaciones del régimen socio-económico constitucionalmente acordado, así como el establecimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos.

El gobierno militar de Nicolás Maduro se demuestra incompetente para asumir y resolver el estado de crisis en cual se encuentra el país. Crisis que posee expresiones en lo político, lo social, lo económico y lo militar. La crisis política queda expresada –aparte de las consideraciones propuestas en los puntos anteriores de este documento– en la falta de establecimiento de mecanismos y acciones políticas que cristalicen en consenso con diversos actores sociales, políticos y económicos. El gobierno militar de Maduro no cree en la solución acordada, en la diversidad de ideas, posturas y mecanismos de acción política propias de la democracia, sólo cree en la obediencia, el mando vertical y el sometimiento a la autoridad única y central. En este sentido, el tutelaje militar condiciona el trabajo en conjunto al sometimiento, al desconocimiento de la propia identidad y al quiebre de la voluntad propia, manera de disminuir la capacidad táctica del enemigo y vencerle.

Lamentablemente para la Nación, la crisis política heredada y profundizada por el gobierno militar condiciona el sostenimiento y empeoramiento de la crisis social y económica. La crisis social queda claramente expresada en la incapacidad del control vertical, fanatizado y obediente que expresa el gobierno en el afrontamiento de graves problemas sociales, entre lo que destaca las violencia social determinada por la inseguridad. Justamente, en el primer año del ejercicio del gobierno militar las cifras no oficiales presentadas por el Observatorio Venezolano de Violencia indican el asesinato de 24.763 muertes violentas, lo que representa el 12% del índice de mortalidad general sólo para el año 2013. De estas mismas cifras se recoge que las tres categorías en las cuales se puede organizar la cifra total son homicidio, resistencia a la autoridad y averiguaciones de muerte. Así mismo, queda clara una mayor incidencia de víctimas y victimarios en los varones que en las mujeres.

De acuerdo con las cifras presentadas por el mismo Observatorio Venezolano de Violencia, para el año 2012 el total fue de 19.459 muertes por violencia, situación que 2011 fue de 15.360 y en 2010 de 13.080. Todo ello demuestra que el año 2013 fue el período más severo de la historia reciente por muertes generadas por la violencia social, expresión de la inseguridad pública condicionada por la pérdida de efectividad y trascendencia de los planes de seguridad desarrollados por el gobierno militar, concretamente la “Gran Misión a Toda Vida Venezuela”, el “Plan Patria Segura” y el Gobierno Militar de Calle.

A la crisis social se le une la crisis económica. Esta última determinada por el carácter intervencionista del gobierno en el sistema económico que, en una retorcida aceptación de Estado+Gobierno+Fuerza Armada como lo mismo, genera el cierre de empresas, la fuga de capitales, la huida de talentos profesionales, así como la pérdida sostenida del Bolívar como signo monetario como resultado de su constante devaluación. A este lamentable escenario, se le une la impróvida gestión del gobierno militar en la política fiscal que no conduce al control de la inflación.

Frente a ello, el gobierno de Maduro propuso la sanción de una nueva legislación en materia económica a través de la aplicación de la Ley Habilitante de noviembre de 2013, con la intención de controlar los precios, niveles de ganancia, desarrollo de la actividad empresarial

y emprendedora, así como el mercado cambiario, desconociendo el funcionamiento real del sistema económico y sus reglas más elementales como la ley de oferta y demanda. En este sentido, el gobierno militar asume que una vez dada la voz de orden –esta vez por la legislación– para controlar la inflación y la constante devaluación de la moneda la economía debe obedecer y acatar disciplinadamente.

La crisis militar evidencia su profundización, dada la no atención de los conflictos inter e intrafuerzas que se mantienen a lo interno de la organización, demostrados en la designación del primer Alto Mando Militar del gobierno de Maduro el 5 de julio de 2013. Con este nombramiento demostró complacencia con la cúpula militar sometida por Hugo Chávez, ya que ascendió al nuevo rango de Mayor General a un conjunto de Oficiales vinculados con las asonadas de 1992 garantizándoles cuatro años más de actividad. Al mismo tiempo, y como resultado del denominado Gobierno Militar de Calle, se pretende la pérdida definitiva del orden y comando que es propio de la organización militar, profundizándose su desprofesionalización y el empleo del instrumental de guerra en operaciones contradictorias con la misión dada al estamento militar en la Constitución.

Conclusiones

Dada la determinación de problema, la hipótesis de trabajo y los análisis desarrollados a lo largo de este trabajo, se proponen las siguientes conclusiones:

- La llegada de Hugo Chávez al poder político por vía legítima en 1999 llevó al establecimiento de un proceso reformista-populista en el sistema político venezolano. Proceso reformista-populista que se valió de la convocatoria a la soberanía popular y el uso del Poder Constituyente, con la intención de generar un cambio de reglas del juego democrático y establecer una nueva etapa en el desarrollo del hecho político nacional.
- El cambio de reglas refrendadas popularmente en 1999 trajo consigo profundos efectos para todas las instituciones del sistema político, en especial para el EMV. La organización militar asumió el cambio de su

misión, organización y principios que fundamentan su condición de pertenencia con el Estado.

- A partir de la consideración anterior, el poder político comenzó a actuar sobre el EMV lo que permitió el inicio, desarrollo y profundización del proceso de regresión político-militar. Regresión político-militar expresada en el Control Subjetivo Fragmentario, la emergencia y persistencia del Momento Militar Revolucionario y el degrado del EMV a componente armado.

- La regresión política-militar venezolana está expresada en la dimensión normativa asociada al componente armado, en la profundización de la militarización de la política y de la sociedad, la emergencia de un gobierno militar a partir de 2013 y la persistencia de un contexto político determinado por la crisis del sistema político y la crisis militar.

- El modelo de componente armado engendrado y sostenido por la regresión político-militar evidencia su inviabilidad. Inviabilidad expresada en su condición de componente desprofesionalizado, carente de una filosofía y doctrina de defensa pertinente con los valores y principios del Estado, sin un liderazgo militar solvente y profundamente arraigado a las directrices que determine el poder político. En este escenario, el cumplimiento de la misión constitucional de seguridad y defensa militar es imposible de alcanzar bajo el escenario de cualquier hipótesis de conflicto.

- La superación de la regresión político-militar requiere de un cambio dirigido hacia la redemocratización del sistema político venezolano. La emergencia de un nuevo poder legítimo no debe postergar la definición del Concepto Estratégico del Estado y, a partir de éste, aproximar, establecer y consolidar la reconceptualización del estamento militar.

NOTAS

1. De acuerdo con Gutiérrez Valdebenito (2012), se entiende por Sociología Militar a una disciplina que "...versa sobre el estudio de

las Fuerzas Armadas, es decir, el de su actividad como profesión, organización y el de sus relaciones con la sociedad” (p. 1).

2. Traducción libre del autor.
3. De acuerdo con Valery (2009), boliburguesía es un término acuñado Puente y Evans, con el que describe a varios empresarios y funcionarios públicos vinculados al gobierno de, Hugo Chávez, especialmente a aquellos que colaboraron con el gobierno en los días del paro petrolero de 2002.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brewer-Carías, Allan (1985). *El Estado Incomprendido*. Caracas: Vadell Hermanos.
- Brewer-Carías, Allan (2000). *La Constitución de 1999*. Caracas: Editorial Arte.
- Brewer-Carías, Allan (2007). *La Reforma Constitucional de 2007*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Briceño, Roberto y et al. (2012). *Violencia e Institucionalidad. Informe del Observatorio Venezolano de Violencia 2012*. Caracas: Alfa.
- Calatrava Piñerúa, Carlos (2010). *Efectos del coup d'Etat del 4 de febrero de 1992 en el sistema político venezolano*. Trabajo de Grado de Maestría en Ciencia Política no publicado, Universidad Simón Bolívar, Caracas.
- Constitución de la República de Venezuela (1961). *Gaceta Oficial 662, Extraordinario enero 1961*.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000). *Gaceta Oficial 5453, Extraordinario marzo 2000*.
- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (2008). *Gaceta Oficial 38954, julio 2008*.
- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (2011). *Gaceta Oficial 6020. Extraordinaria, marzo 2011*.

- Gianforchetta, Nino (2011). *La Democracia Venezolana en contexto de la Constitución de 1999: Entre el Es y el Deber Ser*. Caracas: ILDIS.
- Gutiérrez Valdebenito, Omar (2012). *El estado del arte de la Sociología Militar en Chile y Argentina*. [Documento en línea] Disponible en: www.anape.cl
- Irwin, Domingo (2004). “Pretorianismo e Historia en Venezuela” En: *Tiempo y Espacio*. UPEL-IPC.
- Irwin Domingo. y Jacomé, Francie (2004). “Militares y democracia, ¿El dilema de la Venezuela de principios del siglo XXI?” En: *Revista de Indias*. Volúmen LXIV, N°231. 549-560.
- Jacomé, Francine (2014). “El papel de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en el nuevo contexto político venezolano” En: *Perspectivas. FES-Seguridad*. N°5.
- Kruijt, D. (2002). “Fuerzas Armadas y política en América Latina” En: *Revista Iberoamericana de Sociología Militar*. Volúmen II, N°8. 7-22.
- Langue, Ferderique (2016). “Entre el clavel y la espada. Por una historia cultural de las relaciones civil-militares.” En: *Tiempo y Espacio*. UPEL-IPC, Volúmen XXXIV, N°65.
- Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional (2005). *Gaceta Oficial 35280, septiembre 2005*.
- Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (2009). *Gaceta Oficial 5933. Extraordinario, octubre 2009*.
- Ley de los Consejos Comunales (2006). *Gaceta Oficial 38489, mayo 2006*.
- Machillanda, José (1986). *Poder Político y Poder Militar en Venezuela*. Caracas: Centauro.
- Machillanda, José (1999). *Propuesta a la Asamblea Nacional Constituyente sobre la Materia Constitucional que afecta al Componente Militar Venezolano*. Caracas: CEPPRO.
- Machillanda, José (2003). *La Militarización de la Política y de la Sociedad*. Mimeo: Cátedra Simón Bolívar.
- Machillanda, José (2010). *Del profesionalismo militar a la milicia*. Caracas: Italgráfica.
- Machillanda, José (2013). *Maduro cautivo del tutelaje militar*. Documento en línea. Disponible en: www.ceppro.org

- Masías, Rodolfo (2003). “Sobre el concepto de crisis en ciencias sociales”
En: *La crisis política colombiana. Más que un conflicto armado y proceso de paz*. Bogotá: Uniandes.
- Naím, Moisés Piñenago, Ramón (1995). *El Caso Venezuela: Una ilusión de armonía*. Caracas: IESA.
- Tribunal Supremo de Justicia (2013). *Sentencia 02-9113-2013-12-1358 de la Sala Constitucional*. Documento en línea. Disponible: <http://www.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/02-9113-2013-12-1358.HTML>
- Trinkunas, Harold (2005). *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela*. Chapel Hill: The University on North Carolina Press.
- Valery, Yolanda (2009). “Boliburguesía, nueva clase venezolana” [Artículo en línea] Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/economia/2009/12/091202_1045_venezuela_boliburguesia_wbm

RESUMEN

Regresión político-militar: una aproximación al caso venezolano

El presente artículo realiza un abordaje del proceso de regresión político-militar en Venezuela desde 1999, con la intención de reconocer causas de este fenómeno, su conceptualización, efectos y consecuencias no sólo para el sistema político, sino también en el contexto de la seguridad y defensa nacional. Por ello se asume como determinación de problema: ¿Cómo se puede describir la regresión político-militar en la segunda década del siglo XXI venezolano? Regresión político-militar que no sólo afecta al sistema político como un todo, sino que genera profundos impactos en la organización militar. En atención a lo ya descrito, se propuso como hipótesis de trabajo: el sistema político venezolano experimenta un momento de regresión político militar con efectos en sus instituciones y en el estamento militar venezolano. A partir de la determinación de problema y la hipótesis que guía el abordaje, este documento se inicia con la consideración del hecho político-militar venezolano a partir de 1999, con la intención de reconocer la vinculación de los cambios constitucionales e institucionales con el alumbramiento del Momento Político Militar Revolucionario

(Machillanda, 2010). El Momento Político Militar Revolucionario, que se establece como marco de referencia de lo político-militar, ofrece referentes conceptuales y metodológicos pertinentes en la comprensión del fenómeno de la regresión político-militar venezolana.

Una vez realizada la caracterización de la regresión político-militar en Venezuela, y sus efectos en el sistema y el estamento militar, se proponen las conclusiones, que esperan colaborar en la comprensión del hecho político-militar en el siglo XXI venezolano, así como allanar el camino de la necesaria reconceptualización de nuestro estamento militar.

ABSTRACT

**Political-Military Regression:
an approach to the Venezuelan case**

This article addresses the process of political-military regression in Venezuela since 1999, with the intention of recognizing the causes of this phenomenon, its conceptualization, effects and consequences not only for the political system, but also in the context of security, and national defense. For this reason, it is assumed this problem: How can the military-political regression in the second decade of the Venezuelan 21st century could be described? Military-political regression that not only affects the political system as a whole, but also generates profound impacts on the military organization. In response to what has already been described, it was proposed as a working hypothesis that the Venezuelan political system experiences a moment of military political regression with effects on its institutions and the Venezuelan military establishment. Based on the problem and hypothesis, this document begins with the consideration of the Venezuelan political-military event from 1999, with the intention of recognizing the link between constitutional and institutional changes with the Revolutionary Military Political Moment birth (Machillanda, 2010). Revolutionary Military Political Moment that is established as a frame of reference of the political-military, which offers relevant conceptual and methodological references in understanding the phenomenon of Venezuelan political-military regression. Once the characterization of the political-military regression in Venezuela

and its effects on the military system and establishment have been carried out, the conclusions are proposed, which hope to collaborate in the understanding of the political-military event in the Venezuelan XXI century, as well as to pave the way for way of the necessary reconceptualization of our military establishment.

SUMMARIO

Regressão político-militar: uma aproximação do caso venezuelano

Este artigo trata do processo de regressão político-militar na Venezuela desde 1999, com o intuito de reconhecer as causas desse fenômeno, sua conceptualização, efeitos e consequências não somente para o sistema político, mas também no contexto da segurança e da defesa nacional. Por isso, toma-se como uma determinação do problema: Como pode-se descrever a regressão político-militar na segunda década do século XXI na Venezuela? Regressão político-militar que afeta não apenas o sistema político como um todo, mas também gera impactos profundos na organização militar. Tendo em vista o acima descrito, propôs-se como hipótese de trabalho: o sistema político venezuelano passa por um momento de regressão política militar com efeitos em suas instituições e no estamento militar venezuelano. Após a determinação do problema e a hipótese que norteia a abordagem, este documento começa com a consideração do fato político-militar venezuelano a partir de 1999, com a intenção de reconhecer o vínculo entre mudanças constitucionais e institucionais com o surgimento do Momento político militar revolucionário (Machillanda, 2010). O Momento Político Militar Revolucionário, estabelecido como um referente para a questão político-militar, oferece referências conceituais e metodológicas relevantes para a compreensão do fenômeno da regressão político-militar venezuelana.

Uma vez feita a caracterização da regressão político-militar na Venezuela e seus efeitos no sistema e estamento militar, propõem-se as conclusões que esperam colaborar para a compreensão do fato político-militar no século XXI na Venezuela, bem como para abrir o caminho da necessária reconceptualização do nosso estamento militar.



Viva Rio no Haiti e o ‘modelo brasileiro de pacificação’: securitização via hegemonia?

Diego Araújo Gois y Miguel Borba de Sá

Introdução

Logo após libertar-se de décadas de ditadura, o Haiti passou, em poucos anos, por quatro intervenções da comunidade internacional – *Missão das Nações Unidas no Haiti* (UNMIH) de 1993 a 1996, *Missão de Apoio das Nações Unidas no Haiti* (UNSMIH) de 1996 a 1997, *Missão das Nações Unidas de Transição no Haiti* (UNTMIH) em 1997 e, finalmente, a *Missão de Polícia Civil das Nações Unidas no Haiti* (MIPONUH) de 1997 a 2000. Diante disso, quando se iniciou a *Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti* (MINUSTAH), em 2004, sob comando militar brasileiro, a narrativa oficial do Brasil buscou argumentar que a falta de êxito das missões anteriores teria se dado em razão do foco excessivo nas questões da segurança. De acordo com o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, deveríamos “substituir cada vez mais

a vertente da segurança pela vertente do desenvolvimento” (Lula da Silva, 2014, s/p). A saída encontrada pelas autoridades brasileiras foi, portanto, construir uma percepção de que, mediante iniciativas de cooperação técnica e desenvolvimento local, a participação brasileira no Haiti se distinguiria das missões e tentativas anteriores de construção da paz (Siman Gomes, 2014, p. 73).

Análises acadêmicas, jornalísticas e não-governamentais corroboraram tal percepção durante praticamente toda a missão, que durou até 2017, oferecendo densidade teórica ao argumento oficial, tarefa na qual também foram acompanhadas pelas intelectualidades diplomática e militar. Em tais esforços, um fator em comum foi, via de regra, apresentado como exemplar desta maneira brasileira de praticar operações de paz, que sobrepõe o desenvolvimento local à segurança: a atuação de entidades sem fins lucrativos, como o Viva Rio, com sede no Rio de Janeiro, que foi ao Haiti a convite da MINUSTAH. Neste artigo, analisaremos tais argumentos sobre as particularidades do chamado *modelo brasileiro* de praticar operações de paz que destacam o papel desempenhado por esta entidade em particular. Em seguida, investigaremos que tipos de projetos ela desenvolveu no Haiti, com quais métodos e visando quais finalidades. Isto nos levará a inserir sua atuação no país caribenho em uma trajetória mais ampla de trabalhos em regiões periféricas no Rio de Janeiro, desde os anos 1990.

Esta mirada ao modelo brasileiro de pacificação com foco no Viva Rio permitirá sugerir que o anunciado sucesso obtido na missão do Haiti pode ser visto também como algo problemático, caso observado mediante abordagens disponíveis na literatura crítica sobre o intervencionismo humanitário contemporâneo. Em especial, como será demonstrado, pode-se sugerir que este sucesso tem mais a ver com a implementação de um tipo específico de modelo econômico e social que requer, por sua vez, o controle político e militar de populações consideradas perigosas, do que propriamente com a transformação qualitativa de suas condições de vida.

Em outras palavras, em vez de aceitar a narrativa dominante que acredita ao modelo brasileiro um êxito na pacificação do Haiti por conta da diminuição da militarização em prol de iniciativas de cooperação e projetos sociais, este artigo irá apresentar a hipótese que de a atuação de entidades como o Viva Rio não representa uma redução do aspecto

militar. Usufruidos de debates no campo das Relações Internacionais em torno dos conceitos de *securitização* (Wæver, 1995) e *hegemonia* (Cox, 2007; Taylor, 2010), será sugerido que o modelo brasileiro significa uma militarização mais eficiente e duradoura devido a sua capacidade de produzir algum nível de consentimento local, mas que não se afasta das práticas bélicas por isso. Na verdade, refina-se e consolida-se o mesmo projeto político de controle de populações consideradas pobres e marginalizadas mediante táticas de guerra mais sofisticadas, desenvolvidas domesticamente e aprimoradas em missões no exterior.

1. O Viva Rio no modelo brasileiro de pacificação durante a MINUSTAH

A participação do Brasil na MINUSTAH, na qual o país assumiu o comando do braço militar da intervenção durante toda sua duração (2004-2017), foi acompanhada de uma ampla produção discursiva sobre as especificidades brasileiras que teriam levado ao propalado sucesso no desempenho desta função. Além dos pronunciamentos de autoridades políticas de primeiro escalão do governo, uma geração inteira de analistas, entre acadêmicos de Relações Internacionais, jornalistas, diplomatas, membros de Organizações Não-Governamentais (ONGs) e também pensadores provenientes da intelectualidade militar elaboraram argumentos que partiam conjuntamente da premissa do sucesso obtido para, em seguida, destacar alguma particularidade brasileira que explicaria este êxito. Por vias distintas, mas não excluídas, advogaram a existência de um paradigma inovador sendo posto em prática, que não raro recebeu a denominação de *Brazilian way of peacekeeping* (Abdenur e Call, 2017; Carvalho, 2017; Mendonça, 2017).

Algumas destas explicações apontaram para fatores polêmicos, como a suposta adaptabilidade biológica e psíquica dos soldados brasileiros ao ambiente social haitiano, havendo quem realizasse estudos sobre a maior produção de hormônios anti-estresse dos combatentes do Brasil se comparados aos de outros países (Souza Neto, 2012, p. 255). Por sua vez, argumentos de caráter racial também provocaram controvérsia, uma vez que tentavam explicar a facilidade dos militares brasileiros em pacificar a sociedade haitiana mediante apelos à “descendência africana do Haiti, com a conseqüente origem comum escravocrata

do povo haitiano e do soldado brasileiro” (Mendonça, 2017, p. 61). Nesta linha, que enfatiza a “afinidade de natureza cultural e étnica” (Amorim, 2006, s/p.) entre os dois povos, foi sugerido que a “formação multiétnica” do Exército Brasileiro seria um valioso bem que facilitaria o exercício da “liderança brasileira em missões de paz” (Clauhs, 2013, p.99).

Por outro lado, houve um tipo de explicação que tendeu a ser menos gerador de polêmicas imediatas, evitando, por isto, o mesmo escrutínio sofrido pela argumentação psíquica, biológica ou racial. Trata-se daquela que enfatiza o nexos entre segurança e desenvolvimento contido no chamado *modelo brasileiro* de praticar operações de paz (Kenkel, 2011). Embora autoridades do governo também tenham destacado esse ponto como o grande diferencial do Brasil em relação a outros países (Lula da Silva, 2014), a literatura especializada desenvolveu argumentações mais elaboradas sobre o conteúdo deste *modelo*, que “alia a propensão brasileira para a negociação e a resolução pacífica de conflitos com o foco tradicional do país, tanto interno como na política externa, sobre o desenvolvimento econômico sustentável” (Kenkel, 2011, p. 28). Em tais apreciações, o exemplo do trabalho da ONG carioca Viva Rio foi frequentemente oferecido para ilustrar tal foco nos programas de desenvolvimento local como parte integrante da estratégia de pacificação brasileira.

Outro ponto forte do crescente modelo brasileiro é a exportação de tecnologias e técnicas utilizadas no contexto interno do próprio país em situações de subdesenvolvimento e violência. Este é incorporado principalmente nas atividades da agência de desenvolvimento agropecuário Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), e nos projetos, a micronível, de redução de violência comunitária da Organização Não Governamental (ONG) Viva Rio, que recebe recursos financeiros de fontes canadenses, norueguesas e brasileiras (Kenkel, 2011, p.28).

Por sua vez, ao defender que a pacificação promovida pelo Brasil foi mais “humana, progressista e responsável”, os professores Thomaz Napoleão e Mariana Kalil também invocam os “programas de redução de violência na ONG Viva Rio” (2015, p.105), mesmo que reconheçam a permanência de “pobreza, crise política e desastres naturais” (2015, p.104). Esta não foi a única ONG brasileira a atuar em conjunto com

a Minustah naquele país. Por exemplo, o Instituto Igarapé, criado por ex-integrantes do Viva Rio, também desenvolveu pesquisas e projetos na ilha caribenha durante a Missão da ONU. O governo brasileiro chegou a criar um Fórum de Coordenação da Sociedade Civil brasileira no Haiti. A ideia era “aprofundar o conhecimento mútuo em relação às metodologias empregadas com vista à maior complementaridade entre os programas em curso” (Hirst, 2012, p. 25). No entanto, mesmo que a presença de atores não-estatais brasileiros tenha sido multifacetada, comportando não apenas ONGs, mas também empresas, entidades religiosas e até mesmo a seleção brasileira de futebol (Viana, 2009), o papel do Viva Rio sempre recebeu especial atenção dos analistas especializados nos programas de cooperação para o desenvolvimento levados a cabo em paralelo à intervenção militar.

Finalmente, merece menção a preocupação do governo brasileiro por estreitar laços com as organizações civis do próprio país [Brasil] crescentemente envolvidas na reconstrução haitiana. Ganhou novo impulso a presença no Haiti de organizações sociais brasileiras, entre as quais se destaca o abrangente programa de atividades desenvolvidas pelo Viva Rio nas áreas de segurança pública, cultura, educação e proteção ambiental (Hirst, 2012, p. 25).

Assim, especialistas em política externa argumentaram que o Brasil buscava projetar uma presença internacional amainando a presença militar-policial com ações de assistência humanitária e programas de cooperação horizontal. Tais iniciativas de cooperação, tanto do Estado brasileiro quanto dos atores não-estatais fariam parte de um esforço mais amplo de perseguir, através da via multilateral, os interesses nacionais brasileiros. Segundo Mônica Hirst (2012), o Viva Rio merece destaque neste do conjunto de atividades de cooperação realizadas pelo Brasil no Haiti, como visto na citação acima. Ela também invoca a atuação da ONG carioca para destacar que o Haiti significou um *locus* de aprendizagem e experimentação em treinamento humanitário para grupos e organizações civis brasileiras (Hirst, 2017, p. 156).

Análises provenientes da diplomacia brasileira também reforçaram esta tendência argumentativa, em diversas oportunidades. O embaixador Wladimir Valler Filho, ao defender a tese de que a atuação do Brasil no Haiti teria se caracterizado pela utilização de *cooperação técnica como*

instrumento de solidariedade (título de seu livro), cita nominalmente esta mesma ONG como exemplo que fundamentaria sua proposição:

A experiência de projetos em triangulação levaria a UNIDO, a FAO, a Suécia, a Noruega, a Alemanha e o Japão a contatar a Embaixada do Brasil em Porto Príncipe no sentido de identificarem áreas para igual atuação. A Noruega, em novembro de 2006, financiaria projeto de desarmamento, desmobilização e reintegração, em conjunto com a ONG brasileira Viva Rio, na favela Bel Air, na capital haitiana (Valler Filho, 2007, p. 131).

Foi precisamente esta atuação nas favelas haitianas aquilo considerado o grande aporte que uma organização como o Viva Rio poderia oferecer, dado seu histórico de trabalho nas chamadas comunidades carentes do Rio de Janeiro. Esta era, pelo menos, a percepção daqueles no comando da Missão que convidaram a ONG a ir para o Haiti, onde acabou desenvolvendo uma série de projetos. O general André Novaes Miranda, por exemplo, escreveu um artigo sobre a “pacificação” e posterior “estabilização” da favela de Bel Air. Segundo ele, tais logros foram obtidos mediante a combinação dos esforços de diferentes atores, tanto armados (as tropas da Minustah e da Polícia Nacional Haitiana), como não armados, como os “órgãos civis da ONU”, além de “organizações governamentais e não-governamentais (ONG), e até mesmo da iniciativa privada” (Miranda, 2017, p. 54). Dentre tais atores e ações, ele ressalta o papel da ONG carioca que ora nos ocupa:

Dessa forma, paralelamente à presença militar e às operações seguidas, houve o retorno gradativo dos civis, o que impulsionou definitivamente o bairro em direção à normalidade. Cabe destacar o trabalho da ONG Viva Rio, que liderou algumas dessas iniciativas (Miranda, 2017, p. 56).

Em publicação conjunta do *Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil* (CCOPAB) com o Instituto Igarapé, destinada a fazer um balanço da MINUSTAH e extraindo “lições” para missões futuras (Hamann e Teixeira, 2017, p. 1), a mesma ONG novamente recebe atenção ímpar. Já na apresentação do dossiê reserva-se um item especialmente dedicado a considerar “a visão do Viva Rio e a relação com o BRABATT e outros brasileiros que atuam no Haiti, com vistas a avaliar o que foi aprendido e o que pode ser replicado em outros

contextos” (Sardenberg, 2017, p. 3). Nesta coletânea, o fundador do Viva Rio, Rubem César Fernandes, escreve o artigo final, no qual exalta o trabalho de sua organização naquele país e afirma o desejo de ficar mesmo após o término da Minustah.

O Viva Rio continuará no Haiti por um bom tempo, que espero que seja longo. Fomos capturados pela magia do lugar e seremos parceiros da missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH). Os locais e as atividades serão de continuidade, com uma inflexão na busca de soluções mais econômicas e sustentáveis (Fernandes, 2017, p. 117).

Em relatório anterior, elaborado por Mostue e Muggah (2009), as ações da ONG Viva Rio eram apontadas como pontos importantes do “exitoso” modelo brasileiro de pacificação. Segundo os autores, “a abordagem diferenciada do Viva Rio oferece um modelo inovador para agentes de fora trabalharem pela estabilização e reconstrução em contextos pós-conflito” (Mostue e Muggah, 2009, p. 78). A proximidade física e social com agentes e redes locais capacitava a ONG para “fazer a mediação” entre uma ampla gama de atores, apoiando com isso seu objetivo de “catalisar” a integração social nas comunidades. Ainda segundo o relatório, o Viva Rio buscou, desde o início, combinar seus esforços no centro da cidade de Porto Príncipe com uma iniciativa mais ampla de elevar o nível de “entendimento” entre os “estabilizadores”, particularmente entre aqueles que usavam a força e aqueles que ofereciam ações sociais dentro da MINUSTAH. Em síntese, o papel de uma ONG como o Viva Rio na complexa engrenagem de uma missão de paz era integrar segurança e desenvolvimento local, tanto em nível *micro*, dentro das comunidades, como em nível *meso*, entre os agentes estrangeiros atuantes no país (2009, p. 78).

Percebe-se, diante de tais exemplos, que a narrativa do *Brazilian way of peacekeeping* ajudou a construir uma percepção política com grande poder de convencimento. Mediante as iniciativas de cooperação técnica e de desenvolvimento local, a participação brasileira no Haiti seria qualitativamente superior às missões e tentativas de construção da paz lideradas por outros países (Siman Gomes, 2014, p. 73), já que a ênfase não recairia mais sobre o intervencionismo militarizado *per se*, mas nas ações sociais, filantrópicas ou de desenvolvimento local oferecidas às comunidades impactadas pela intervenção. No cerne desta

linha argumentativa encontra-se a ONG Viva Rio, que é invariavelmente apresentada como uma peça-chave nesta construção político-discursiva. A presença de um ator da sociedade civil com certo prestígio diante da opinião pública brasileira, tido como comprometido com o tema do desenvolvimento local e da melhoria na qualidade de vida cotidiana das pessoas, demonstraria que o Brasil teria a sensibilidade de entender o problema haitiano a partir de uma visão multidimensional, conforme requisitado pelo mandato da Missão, abandonando assim o exclusivo foco na segurança imperante até então.¹ Ao fim, a impressão transmitida era que a intervenção na ilha caribenha sob o comando brasileiro seria mais amena e menos militarizada, cuja “marca registrada”, segundo o governo brasileiro, seria “a atitude respeitosa e não truculenta –de verdadeira parceria com a população local” (Lula da Silva, 2014, s/p/). Uma militarização humanizada, por assim dizer. Um embaixador brasileiro no Haiti durante a Missão sintetizou assim esta visão:

O Brasil tencionava com sua presença militar no Haiti dar uma nova dimensão às operações de paz, criar um novo paradigma de operações de paz, mais voltado para o desenvolvimento e a recomposição do tecido social do país (Kipman, 2009: 59).

A repetida tese sobre o *sucesso* do Brasil no Haiti baseia-se, deste modo, em repetidas argumentações sobre as razões de tal façanha, dentre as quais elenca-se a ênfase em projetos sociais, que por sua vez tomam o trabalho do Viva Rio como um caso exemplar. É importante, pois, realizar uma análise mais detida sobre o trabalho desenvolvido no Haiti por esta ONG a fim de verificar se tal construção discursiva se sustenta e, mais importante, que tipo de sucesso foi de fato conquistado mediante sua atuação. Em seguida, será importante inserir o modelo de trabalho implementado no Haiti na história mais ampla do Viva Rio desde a sua fundação, em 1993, até os dias atuais, quando se tornou uma “empresa social” internacionalizada após sua passagem pela MINUSTAH, de modo a gerar mais subsídios para uma reflexão crítica acerca deste tipo de atuação.

A principal objeção que será apresentada diz respeito ao fato de que o *sucesso* desta ONG teria mais relação com as técnicas de controle da explosividade de segmentos populacionais marginalizados do que com a transformação substantiva do ambiente de injustiça social, se-

gregação racial e exploração econômica a que estão submetidos. Nos termos analíticos aqui propostos, isso significa dizer que mediante táticas de produção de *hegemonia* foram sendo consolidados processos de *securitização* bem-sucedidos, que reforçam –em vez de atenuar– a lógica da militarização, a partir de sua legitimação local.

2. Viva Rio no Haiti: projetos, metodologias e técnicas

2.1 *Estratégia de penetração nos territórios: tornar-se um ator indispensável*

Os dois primeiros anos da MINUSTAH, 2004 e 2005, foram marcados por violência e instabilidade política no Haiti. Tanto a criminalidade associada ao tráfico de drogas quanto forças leais ao presidente deposto e exilado, Jean Bertrand Aristide, dificultavam a tarefa de estabilização. O cenário, portanto, era de conflitos multifacetados e imbricados, apresentando aspectos políticos, sociais e bélicos. Diante disto, lideranças militares e da ONU decidiram que era necessário adaptar os rumos e a dinâmica da missão. O caminho escolhido foi a adoção dos protocolos de DDR (Desmobilização, Desarmamento e Reintegração), que já constavam do mandato original da intervenção e são utilizados em outras missões de paz e estabilização. A ideia era que seria necessário estabelecer canais de diálogo entre os interventores e os diferentes grupos armados. O intuito de implementar tal programa era lograr sentar-se com as partes em conflito para negociar o fim das hostilidades e, em troca, ajudar na reintegração e reinserção na sociedade dos diferentes grupos e pessoas envolvidas com a violência no país.

No entanto, a constatação por parte dos quadros que compunham o programa DDR era de que os conflitos armados que agitavam o Haiti possuíam características diferentes daquelas que a ONU estava acostumada a lidar. No caso do Haiti e, particularmente, em algumas áreas da capital Porto Príncipe, a ONU e o programa DDR chegaram à conclusão de que mais do que uma guerra civil clássica, a dinâmica da violência no país, principalmente em Porto Príncipe, contava com componentes de conflito aberto entre vários bandos armados e, de acordo com sua linguagem, com ingredientes de banditismo. Dentro dessa visão, conforme expresso pelo ex-coordenador do Viva Rio no

Haiti, o antropólogo Pedro Braum, o quadro de violência no Haiti parecia se assemelhar mais ao que ocorria nas favelas da América Latina, especialmente nas do Rio de Janeiro, do que em outras situações nas quais a ONU tinha experiência prévia (Braum, 2014: 403).

Diante desse diagnóstico, foi feito o convite para que o Viva Rio participasse da MINUSTAH. Segundo a própria ONG, a experiência adquirida em mediação de conflitos nas favelas do Rio de Janeiro capacitava a organização a trabalhar no Haiti. Notadamente, os primeiros trabalhos do Viva Rio no país foram feitos junto ao programa DDR, sendo que, entre 2005 e 2006, a ONG trabalhou na realização de consultorias e de pesquisas que tinham como foco compreender a “racionalidade” envolvida no uso da violência dos chamados “bandos armados”. A equipe de trabalho era formada por brasileiros e pessoas indicadas pelo programa DDR e por agências da ONU, sobretudo as que financiaram os projetos de desarmamento, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (Braum, 2014: 404).

O passo seguinte seria pensar em estratégias de atuação e marcar sua posição dentro da MINUSTAH. Em 2006, o Viva Rio realizou uma pesquisa e um censo em Bel Air, uma área importante para a Missão, com o objetivo de conhecer melhor as características demográficas do bairro e identificar, segundo a opinião dos seus moradores, quais eram os principais problemas da comunidade. A partir dos resultados da pesquisa, a ONG elaborou um amplo projeto com dois focos: “segurança e desenvolvimento”. O foco na segurança compreendia prioritariamente a redução das taxas de homicídios, enquanto o foco no desenvolvimento visava a reabilitação da infraestrutura da região, notadamente para aquelas áreas e serviços considerados deficitários, como acesso à água e coleta de lixo (Braum, 2014: 404).

Em 2007, já com financiamento dos governos do Canadá e da Noruega, o Viva Rio iniciou oficialmente suas atividades na Grande Bel Air por meio de três programas principais: *Água, Mulheres e Saúde*; *Lixo Não Tem Pé*; e *Tambor da Paz*. Esses programas faziam parte de um projeto guarda-chuva maior chamado *Honra e Respeito por Bel Air*. O segundo programa, por exemplo, tratava da coleta de resíduos sólidos, limpeza dos canais por onde escoavam as águas das chuvas e do esgoto, sendo o que mais gerou empregos. No seu auge, foram contratadas mais de 200 pessoas para ficarem responsáveis pela limpeza dos canais, coleta

de lixo, colocação e recolhimento de caçambas por caminhões (Braum, 2014: 404).

Pensando em fomentar a sua aproximação com a população local, o Viva Rio construiu, em 2009, a sua sede em Bel Air, nomeando-a de *Kay Nou*, que em *créole* significa “Nossa/Vossa Casa”. Neste espaço foi montado um centro comunitário com atividades para os moradores do bairro. A expectativa era que, por meio de atividades culturais, pouco a pouco se fosse conquistando a confiança da população e consolidando a posição da ONG na comunidade. Segundo o Viva Rio, por meio das trocas culturais seria possível penetrar no território, gerando confiança junto ao público-alvo, os moradores. A partir disso, outras ONGs, autoridades do governo haitiano ou até militares da MINUSTAH que visitavam Bel Air passaram a identificar o Viva Rio como um ator importante do bairro (Fernandes, 2017, p. 114). O resultado desse processo de aproximação é que a ONG passou a ser percebida por atores locais e internacionais como um “guardião” para a implementação de projetos sociais em Bel Air. Uma frase que ilustra essa influência na gestão social do bairro é: “Se você quer entrar em Bel Air, precisa antes passar pelo Viva Rio” (Mostue e Muggah, 2009: 93).

Nessa área de Bel Air dificilmente poderia ser feito alguma coisa sem a parceria da Viva Rio. Ela já estava lá há alguns anos, ela já conhecia muita gente, ela exercia um protagonismo nos trazendo essas demandas. Algumas coisas ela mesmo já fazia. Fazia capacitações de trabalho, oficina de capoeira, ela tinha as iniciativas dela, mas algumas coisas ela não tinha capacidade, aí ela pedia apoio e ajuda do exército (Lima, 2018).²

Como estratégia, portanto, o Viva Rio procurou se estabelecer como um intermediário indispensável no local. E quando não conseguia agir por si só, “pedia apoio e ajuda do exército”, como visto na citação anterior. Diferente de outras ONGs que entram no território, realizam o seu projeto e depois saem da comunidade, o Viva Rio tem como objetivo ficar no local e criar vínculos com a comunidade (Santos, 2019). Segundo os seus diretores, essa estratégia permite ganhar a confiança da população mediante uma abordagem baseada na ideia de que é possível estabelecer uma lógica cooperativa como forma de resolução do conflito. O foco é no trabalho de mediação, diálogo e comunicação com os atores-chave da comunidade, buscando neutralizar os precon-

ceitos, resistências e julgamentos “errados” que, na visão da Viva Rio, são muitas vezes o motor dos conflitos (Schuberth, 2017: 436).

2.2 *Tambor da Paz: Pacificação via assistencialismo, recompensas e cooptação*

O *Tambor da Paz* (*Tanbou Lapè*) foi o principal programa desenvolvido pela ONG na tentativa de pacificar e mediar os conflitos em Bel Air. Considerado pelo Viva Rio como uma medida inovadora na redução da dinâmica de violência, o programa teve início no começo de 2007 e tinha como objetivo estabelecer uma relação de confiança com as 2.983 pessoas da comunidade por meio de um sistema de premiação por bom comportamento dos moradores, bem como das lideranças locais.³ O ponto de partida era traçar um diagnóstico das estruturas de poder local para posteriormente negociar acordos de paz com lideranças comunitárias popularmente reconhecidas e já legitimadas na região (Mostue, Muggah, 2009: 93).

Os acordos estabeleciam, basicamente, que a cada mês sem conflitos coletivos com mortes premiava-se a algum membro da comunidade. Essas premiações costumavam ocorrer na forma de bolsas de estudos para as crianças do bairro com idade escolar. A ONG organizava festas e shows com artistas locais e nacionais para sortear os prêmios e celebrar os acordos. A condição colocada pelo Viva Rio era de que, para o sorteio das bolsas e os shows acontecerem, as taxas de homicídios deveriam apresentar trajetória de queda, e todos os quarteirões do bairro tinham que passar um mês sem mortes violentas para terem direito aos prêmios (Braun, 2014: 405). O diretor da ONG na época, Rubem César Fernandes (2010) defendeu o programa argumentando que “quando não há conflito, todos no bairro ganham, mas na violência, todos perdem, não importa onde, por quem e por que ela começou” (Fernandes, 2010: 7).

Como forma de encorajar a adesão dos líderes comunitários, a partir de 2008 motocicletas e *laptops* também foram integrados aos prêmios. Para a ONG, os prêmios eram uma forma de incentivar as lideranças das bases comunitárias a serem corresponsáveis pelo desenvolvimento e difusão de uma cultura de não-violência entre os moradores do bairro. Além das festas, eram realizadas reuniões mensais com os líderes da

comunidade, a Polícia Nacional Haitiana, autoridades da MINUSTAH e representantes do Viva Rio para discutir a situação e a frequência dos casos de violência na região (Mostue, Muggah, 2009: 93).

Um aspecto importante no funcionamento do programa *Tambor da Paz* foi a necessidade de identificar as lideranças comunitárias que poderiam fazer o papel de articulador entre o Viva Rio e o restante da comunidade. O líder comunitário é a pessoa com a qual a ONG fazia o primeiro contato dentro da comunidade (Oliveira, 2015: 51). Mediante a aproximação com essa liderança é que se definia o diagnóstico da situação local, com o intuito de organizar e planejar a melhor forma de atuar naquele território. Deste modo, o líder comunitário acabava fazendo um papel de articulador e mediador entre a inserção das ações da ONG, a comunidade e os demais atores que compõem aquele espaço, incluindo as forças militares (Oliveira, 2015: 51). Idealmente, o líder comunitário deveria ser morador da comunidade ou pelo menos ter familiaridade e disponibilidade para atuar naquele território. O perfil almejado é sempre de um morador ou moradora que pertença a sua base e seja por ela reconhecido como líder, ao mesmo tempo que também seja identificado por entidades no plano da política nacional e das organizações internacionais como uma pessoa que consiga mobilizar os moradores do bairro para reuniões, assembleias ou atividades de grupo; em suma, que tenha legitimidade social prévia e capacidade organizativa.

Além disso, o Viva Rio entende que o líder deve ter outras qualidades como propensão ao diálogo, construção de redes de relação, sensibilidade, estabelecimento de uma relação de confiança com diferentes interlocutores e poder de integração (Neiburg, Nicaise, Braum, 2011: 14). Os responsáveis pela implementação deste programa destacaram que na figura dos líderes comunitários de Bel Air encontrava-se as seguintes características: (i) a maior parte deles tinha entre 20 e 40 anos; em geral as pessoas tornam-se líderes quando estão na faixa dos 20 anos de idade; (ii) tradicionalmente, as lideranças sempre foram do sexo masculino, entretanto, começava a haver lideranças do sexo feminino, em geral, com diplomas técnicos ou universitários e conhecimento de idiomas; (iii) todos possuíam uma formação escolar bem acima da média, independentemente da geração, do gênero e do perfil da liderança; (iv) os líderes têm uma origem familiar economicamente

superior às famílias de menores recursos da região, sendo que a maior parte das mães das lideranças é comerciante, alguns dos pais foram empregados do governo, membros do exército ou exerceram atividades remuneradas acima da média da comunidade (2011: 43).

No ano de 2011, 105 líderes comunitários de variadas regiões de Porto-Príncipe (Bel Air, Delmas 2, Fort National, Bastia, Fort Tournon, La Saline, Solino, Pont Rouge, Wharf Jérémie, Fort Dimanche e St. Martin) assinaram um acordo de paz articulado pelo Viva Rio. Neste acordo estava previsto o sorteio de 51 bolsas de estudos para crianças em idade escolar da região, 17 bolsas de treinamento profissional oferecido aos músicos e 1 motocicleta para alguma liderança comunitária. Como já mencionado, os sorteios desses prêmios para as pessoas estavam condicionados ao comportamento da comunidade e da redução dos índices de violência.

2.3 *Terremoto, perda de protagonismo e adaptações*

Antes do terremoto de janeiro de 2010, o clima de otimismo tomava conta dos membros do Viva Rio. A taxa de homicídio no bairro de Bel Air tinha caído de 26 mortos por 100 mil habitantes entre 2006-2007 para 17 mortos entre 2008-2009. Nos relatórios da ONG havia relatos de que as comunidades vizinhas, como Cité Soleil, pressionavam a organização para iniciar projetos em seu território (Schmitz, 2013: 98).

Entretanto, o cenário mudou drasticamente a partir de 12 de janeiro de 2010. No terremoto de 7.0 graus de magnitude, pelo menos 200 mil pessoas morreram, 300 mil ficaram feridas, 4 mil tiveram as pernas ou os braços amputados, e mais de um milhão ficou desabrigada.⁴ Além do abalo sísmico e na sociedade haitiana, houve também uma forte alteração na dinâmica de trabalho do Viva Rio, sobretudo na sua estratégia de aproximação com as lideranças comunitárias. Segundo a ONG, a história dos trabalhos no Haiti se divide em antes e depois do terremoto. Para Rubem César Fernandes (2017), antes havia progresso e sinergia, e depois restou a resiliência e a capacidade de resistir à adversidade (2017: 115). Neste contexto, o vínculo com as forças armadas da intervenção foi ainda mais reforçado.

O bairro de Bel Air foi uma região extremamente afetada e a sede do Viva Rio virou um campo de deslocados e desabrigados por noventa dias depois do terremoto (Fernandes, 2017: 115). Para a ONG foi um período difícil pois, diante da desorganização que havia na sociedade, o cenário para as ONGs, agências de ajuda e outros parceiros da MINUSTAH mudou sensivelmente. Este novo cenário conseqüentemente transformou as prioridades da Missão. “Muita gente da comunidade morreu, muita gente perdeu sua casa, pessoas amputadas, crianças sem os pais, eram algumas das situações que agora tinham que lidar” (José Roberto, Entrevista). A sequência anterior dos projetos teve que ser interrompida.

Três meses depois eu reencontrei o pessoal da Viva Rio num novo treinamento de brigadas comunitárias, mas eu percebi que as atividades da ONG estavam enfraquecidas. Antes do terremoto a preocupação era melhorar a educação, inserção profissional, etc... Depois, o foco foi todo direcionado para as questões e as necessidades emergenciais. Dentro das minhas limitações, entendo que a Viva Rio perdeu um pouco o brilho devido a essa enxurrada de apoio externos. Eu não diria nem ONGs necessariamente, mas das agências voltadas para ajuda em situações de emergência. Muita gente da Cruz Vermelha, Médicos Sem Fronteiras etc (Lima, 2018).

Essa mudança de cenário obrigou o Viva Rio a encontrar um outro sentido para as suas atividades (Lima, 2018). Entre as novas iniciativas da ONG estiveram a implantação de sistemas de distribuição e purificação de água, construção de toaletes, coleta de lixo, distribuição de barracas e, num segundo momento, doação de comida (Braun, 2014, p. 67). Neste período, o Viva Rio participou de ações que envolviam a distribuição de alimentos junto com os soldados da MINUSTAH. A tarefa consistia essencialmente em organizar a atividade pois, segundo a ONG, algumas operações, sobretudo envolvendo atores estrangeiros, resultavam em tumulto e confusão (Markey e Zengerle, 2010). Para garantir a distribuição de comida de forma ordeira, no dia anterior eram fornecidas senhas somente para as mulheres e, no dia do evento, a tropa ficava em toda região do bairro fazendo o patrulhamento e isolando a área em cerca de 2 km. Além disso, havia carros de som avisando aos moradores sobre a atividade, panfletos distribuídos e

todo um trabalho para organizar a fila e garantir que a comida fosse entregue em segurança. Segundo Lima (2008), o diagnóstico era de que a forma como o Brasil (isto é, suas forças militares em conjunto com o Viva Rio) distribuía comida e planejava as ações humanitárias era um sucesso.⁵

Passado o choque inicial do terremoto, o período seguinte foi marcado por discussões em torno do tema da reconstrução do país. Em março de 2010, em Nova York, foi realizada a *Conferência dos Doadores por um Novo Futuro do Haiti* e foi definida a quantia de 11 bilhões de dólares destinada à reconstrução (Fernandes, 2017: 116). Segundo o Viva Rio, os procedimentos burocráticos para a elaboração e análise dos projetos de reconstrução tinham uma dinâmica morosa e ineficiente. Gestores responsáveis por selecionar e avaliar as ações voltadas para reorganização dos serviços prestados pelas ONGs ficavam pouco tempo no cargo. O acesso a recursos não estava mais garantido como antes. Por um lado, a reconstrução pós-terremoto reforçou a participação de ONGs e entidades privadas na prestação de serviços no Haiti. Por outro, contudo, ocorreu uma mudança sutil. As organizações que tiveram mais protagonismo nesse momento foram aquelas ligadas à ajuda humanitária e voltadas para situações de emergência, no curto prazo. Como a estratégia do Viva Rio era buscar financiamento para projetos a longo prazo, esta ONG agora estava em posição secundária na percepção das principais fontes de financiamento.

O dinheiro caminha para as situações de emergências humanitárias. Por exemplo: Tem o terremoto no Haiti, aí o dinheiro e consequentemente muitos projetos vão para o Haiti, mas pode acontecer de ter um tsunami em algum lugar na Ásia, aí o dinheiro vai todo pra lá. Neste sentido, o quadro de funcionários muda muito de tempos em tempos (De Souza, 2018).⁶

Felizmente para o Viva Rio, o PNUD iniciou um programa chamado de *Cash for Work*, com a parceria de algumas ONGs, para tentar aliviar o quadro precário da infraestrutura da capital haitiana. O programa consistia em iniciativas que iam da “limpeza das ruas ou a remoção de escombros e que empregavam o maior número possível de pessoas por um salário baixo e por pouco tempo – para que em seguida outras pessoas fossem contratadas” (Braun, 2014: 73). O principal objetivo era a geração de empregos e a injeção de dinheiro na economia local da

cidade de Porto Príncipe. O Viva Rio administrou um projeto dentro deste programa destinado à limpeza de canais na área de Cité Soleil e outros dois na Grande Bel Air.

O cenário para as questões de segurança e violência, que sempre foi um ponto fundamental para o trabalho do Viva Rio, também apresentou mudanças. Embora o crime violento tenha diminuído desde o seu auge em 2005, o terremoto criou novas vulnerabilidades e fomentou um aumento do crime em relação aos anos anteriores (Berg, 2010). Entre 2010, 2011 e 2012 a região de Bel Air testemunhou a eclosão de uma série de guerras entre suas facções, contribuindo significativamente para o crescimento da taxa de homicídios e para o incremento dos assaltos na região (Braum, 2014: 222). Era quase impossível para ONGs ou atores externos obterem acesso seguro nas comunidades de Porto Príncipe naquele momento. No período pós-terremoto, o fluxo de recursos e excesso de atores alterou bruscamente as relações sociais entre os grupos armados, moradores e as ONGs. Os grupos sabiam que com o trânsito de ONGs e de projetos, também transitavam dinheiro e recursos. Para não colocar em risco a vida dos trabalhadores humanitários e do seu pessoal administrativo, as ONGs frequentemente se encontram em situações nas quais pagavam para as lideranças de gangues para garantir a segurança de seus funcionários ao executar projetos dentro das comunidades (Schuberth, 2016: 95).

Neste cenário, segundo dados do relatório intitulado *Haiti's Urban Crime Wave?*, do Instituto Igarapé, entre 2011 e 2012 as articulações do Viva Rio com as lideranças locais não estavam mais surtindo efeito na redução da violência. Apesar de destacar que não exista um fator único que possa explicar o aumento da violência, o relatório chama atenção para a flutuação dos fluxos financeiros que entravam nas áreas populares de Porto Príncipe, intermediados por organizações internacionais com pouca experiência. Isso alterava as formas tradicionais de se relacionar com as lideranças comunitárias da forma como era o trabalho do Viva Rio (Kolbe & Muggah, 2012: 9). Seu protagonismo tinha sido perdido e suas estratégias e metodologias de trabalho não funcionavam mais como antes. Restava-lhe o estreitamento dos laços com o braço militar da MINUSTAH e demais atores internacionais como forma de manter-se presente nas engrenagens da intervenção.

3. Da pacificação à empresa social: trajetória, agenda política e tecnologias sociais

A ONG Viva Rio foi fundada em 1993 no bojo da crise social e do quadro de violência urbana que assolavam a cidade do Rio de Janeiro. Naquela época, uma série de eventos violentos mobilizou a sociedade carioca em torno do tema da segurança pública e das ações policiais. Um desses eventos foi a Chacina da Candelária, em 23 de julho do mesmo ano, no centro da cidade, quando oito jovens que dormiam ao redor de uma banca de jornal foram assassinados por policiais militares à paisana durante a madrugada. Cerca de um mês depois, em 29 de agosto, outra chacina policial, a de Vigário Geral, na favela de mesmo nome, registrou a morte 21 moradores da comunidade e colocou de vez o tema da violência estatal (incluindo grupos de extermínio formados por policiais e ex-policiais) no centro do debate público. O temor quanto a uma reação violenta, ou revanche popular, era grande. Além disso, só no ano de “1992 foram registrados 424 homicídios dolosos contra menores no estado do Rio de Janeiro. Fazendo um recorte somente dos meses de janeiro a julho de 1993, foram 348 menores assassinados no estado” (Caçador, 2016: 19).

O clima de tensão social também foi simbolizado pelos chamados “arrastões”. Desde o ano anterior, quando uma candidata negra e moradora de uma favela chegou ao segundo turno da eleição municipal, a grande imprensa intensificou a cobertura de supostos tumultos nas praias da Zona Sul.⁷ Nos domingos de sol, cenas de correria passaram a fazer parte da narrativa midiática sobre aqueles espaços considerados cartões-postais da cidade. Editoriais dos principais jornais e âncoras de rádio e televisão cobravam uma ação mais enérgica da polícia.

Tais acontecimentos foram fundamentais para que atores como o Viva Rio ganhassem espaço nas agendas de repúdio à chamada onda de violência urbana. Na sequência desses episódios, significativas parcelas da opinião pública carioca e da sociedade civil organizada demandavam diagnósticos e tentativas de compreensão sobre os motivos, bem como as condições sociais que estariam gerando tal quadro de violência. Algumas análises, imbuídas de maniqueísmo, apontavam que as mazelas da violência seriam fruto de uma cidade marcada pela exclusão, uma “cidade partida”, com duas realidades que se opunham e se chocavam cotidianamente. Ou seja, haveria uma parte da cidade

conhecida mundialmente pelo turismo, pela beleza e pela alegria que se chocava com a outra parte, onde os escondidos pela pobreza e pelo abandono do poder público tentavam encontrar os meios de sobrevivência. Em síntese, haveria a cidade do morro e a cidade do asfalto (Caçador, 2016: 19).

Foi nesse contexto e a partir desta visão dualista que o sociólogo e ativista da área de direitos humanos Herbert de Souza, o Betinho, e o antropólogo Rubem César Fernandes decidiram articular um movimento amplo capaz de responder à onda de violência. Através da participação de diversos setores da sociedade carioca como intelectuais, empresários, jornalistas, lideranças comunitárias e artistas, seu objetivo era idealizar estratégias que mobilizassem a sociedade civil e o Estado para criarem uma *cultura de paz* que fosse capaz de superar a cultura do medo e do conflito (Bergier, 2015). Assim, o Viva Rio nascia como uma iniciativa que tentava mobilizar e articular diferentes grupos e atores sociais, a partir da liderança de quadros da classe média e da elite local, em torno do problema da violência e da segurança pública. Os alvos das ações seriam os territórios de periferias e favelas, onde projetos sociais capitaneados pelo Viva Rio e seus parceiros teriam a função de levar a propalada *cultura de paz* mediante atividades recreativas, artísticas e esportivas.

Em mais de 25 anos de existência a ONG cresceu, ampliou suas bandeiras e, notadamente, sua magnitude. As oportunidades de atuação foram alargadas na medida em que o trabalho se diversificava e as fontes de financiamento também. Hoje em dia, o Viva Rio não se define mais como uma ONG e sim como uma *empresa social*. Até mesmo um fundo de investimentos no mercado financeiro foi aberto, permitindo que se opere com um patamar elevado de gastos, não mais dependendo exclusivamente de projetos de cooperação e doações.⁸ Suas fontes de financiamento incluem vultosos recursos públicos advindos, por exemplo, da participação em licitações para operar serviços de clínicas de saúde no Rio de Janeiro.⁹ O mercado esportivo também foi adentrado pelo Viva Rio, que criou sua própria equipe de futebol profissional, atuante nas divisões de base do Rio de Janeiro, com jogadores ‘revelados’ no Haiti e importados para jogar pelo time cujo nome, sugestivo, é *Pérolas Negras*.¹⁰ Em suma, o Viva Rio se tornou uma organização de grande porte, participando ativamente da vida social das comunidades

do Rio de Janeiro, não apenas pela prestação de serviços assistenciais, mas também pela sua capacidade de se constituir como ator político importante na manutenção da ordem social, ao mesmo tempo em que consolidou uma relação amigável e de parceria com o Estado, meios de comunicação e o setor privado.

Suas tecnologias de inserção territorial e gestão de territórios considerados carentes ou periféricos qualificam esta entidade a desempenhar papéis de crucial importância para o avanço de um modelo liberal de desenvolvimento (entendido como modernização) e paz. É ilustrativo o caso em que o Viva Rio foi chamado para pacificar e fazer a mediação em uma comunidade da cidade de Itaboraí, região metropolitana do Rio de Janeiro. Como já mencionado, a experiência adquirida nos programas de mediação de conflitos nas favelas cariocas oferece um saber, uma técnica, uma capacidade operacional valiosa, que hoje é vendida explicitamente como um serviço. O caso de Itaboraí não deve ser negligenciado nesta reflexão por ser ilustrativo de como a dinâmica de penetração territorial ocorre na prática e a quais fins atende. Em 2014, o Viva Rio foi contratado pela empresa de energia *Ampla*¹¹ para fazer uma parceria e desenvolver um trabalho de pacificação numa comunidade chamada Reta. A iniciativa surgiu devido à impossibilidade de a empresa entrar na comunidade e cobrar pelo fornecimento de energia elétrica. Diante de tal impedimento, o problema que se colocava para a *Ampla* era o fato de que na comunidade da Reta cerca de 85% da energia consumida pelos moradores era adquirida de maneira considerada ilícita.

Inicialmente, a suspeita da empresa e da ONG era de que traficantes de drogas que exerciam certo poder na comunidade estavam se beneficiando dessa ilegalidade e, de alguma forma, lucravam com a situação (Santos, 2019). Diante disso, a empresa entrou em contato com o Viva Rio para elaborar um plano de trabalho na comunidade. O objetivo era viabilizar a entrada da *Ampla* no local para poder realizar a manutenção das redes de energia, a instalação de novos equipamentos, atender solicitações de novos clientes e, principalmente, reverter o problema do consumo não pago de energia. Dentro da sua estratégia de criar vínculos com as pessoas do local, o Viva Rio fez uma reunião com algumas lideranças da comunidade, como pastores de igrejas, dentre outros, decidindo em seguida construir uma sede

própria da ONG naquele território (Santos, 2019). Uma vez dentro da comunidade e com a sua sede construída, o Viva Rio começou a promover suas ações sociais e conquistar a simpatia dos moradores por meio de programas voltados principalmente à juventude, nas áreas de capacitação profissional e esportes.

Na sequência, o Viva Rio organizou campeonatos de futebol, cursos de artesanato, informática, pintura, ensino médio e ensino fundamental, dentre outras atividades. Na medida em que a ONG trabalhava na comunidade e os programas iam sendo implementados, a confiança dos moradores foi sendo conquistada e, assim, o Viva Rio pôde perceber que as pessoas ligadas ao tráfico de drogas não eram os responsáveis pelo impedimento da *Ampla* entrar na comunidade, nem pelo roubo de energia. Os traficantes não estavam se beneficiando dessa ilegalidade, mas sim algumas pessoas ligadas à associação de moradores. Depois disso, o Viva Rio também percebeu que o tráfico não era um obstáculo para a sua atuação na comunidade, pelo contrário, na verdade até apoiava as iniciativas e os programas sociais da ONG (Santos, 2019). O passo seguinte foi fazer a articulação com atores-chave da comunidade não envolvidos com a associação para garantir que a empresa de energia pudesse entrar no local com segurança e reverter os chamados ‘gatos’ de luz. Em dois anos de trabalho na comunidade da Reta, o resultado foi a troca de praticamente toda infraestrutura da rede elétrica, bem como a diminuição nos casos de consumo não pago de energia que, antes do Viva Rio chegar, alcançava cerca de 85%, sendo reduzido para apenas de 5% após o trabalho social-filantrópico realizado neste território (Santos, 2019).¹²

Apesar das realidades serem diferentes entre a comunidade da Reta em Itaboraí e o bairro de Bel Air em Porto Príncipe, a dinâmica de trabalho da ONG segue uma lógica semelhante. O fundamento das ações é entrar na comunidade, oferecer serviços e programas sociais e, por meio deles, ganhar a confiança da população, conquistando os ‘corações e mentes’ dos moradores-alvo. Trata-se de uma estratégia bem-sucedida de inserção territorial e social, que pode ser replicada para fins de legitimação, junto à população-alvo, de intervenções militares ou econômicas em suas comunidades. Em muitos casos, ademais, tanto no Haiti como nas operações de instalação de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro, o nexo entre

militarização e avanço das forças de mercado foi estreito, fazendo do tipo de trabalho oferecido pelo Viva Rio um importante elemento nas engrenagens, discursivas e práticas, que unem *segurança* e *projetos sociais* em nível local.

Este portfólio de casos de sucesso em projetos desta natureza conduz o Viva Rio a ocupar cada vez mais espaços, dentro e fora do Brasil. Após a passagem pelo Haiti, seu crescimento financeiro e a amplitude territorial de sua atuação parecem não conhecer mais limites dentro do chamado Sul Global. Sua especialidade é o trabalho em periferias, urbanas ou mundiais, de preferência em locais conhecidos por sua negritude e onde elementos da cultura diaspórica, por exemplo, aulas de capoeira ou percussão, possam ser instrumentalizados para os fins dos interventores militares e econômicos externos.

Trata-se de um sucesso para si mesmo também, em termos de sustentação financeira e visibilidade de mercado de sua marca (*branding*, no jargão empresarial), além da função (geo)política que a ONG agora oferece como serviço. Nas palavras de seu fundador:

Acredito que o Haiti capacitou o Viva Rio para engajar-se em outras missões de paz. Ensinou-nos também a trabalhar em territórios estrangeiros, em colaboração estreita com as Forças Armadas brasileiras. Estamos, aliás, em Goma, na República Democrática do Congo, com o “Gingando pela Paz” e contamos ali com a participação de capoeiristas que formamos em São Gonçalo, no Estado do Rio, e em Bel Air, no Haiti. Os pés no chão, como na infantaria, e a cabeça além-fronteiras (Fernandes, 2017: 117).

4. A “mão amiga” da militarização brasileira: securitização via hegemonia

Tendo em vista as dinâmicas de intervenção territorial observadas até aqui, é possível propor uma leitura sobre o papel desempenhado pelo Viva Rio no Haiti a partir da combinação de duas vertentes teóricas em voga nos estudos críticos sobre intervenções humanitárias contemporâneas. Por um lado, o emprego de práticas coercitivas ao lado de ações

filantrópicas que buscam facilitar tais operações mediante a conquista de corações e mentes, isto é, da busca de algum grau de consentimento entre as populações-alvo, permite que se analise tais dinâmicas mediante perspectivas neo-gramscianas calcadas no conceito de *hegemonia*. Por outro lado, o tratamento militarizado de diversas temáticas (sociais, econômicas, políticas, ambientais) existentes na sociedade haitiana revela que a Missão, como um todo, reveste-se de características que os estudos críticos da *securitização* apontam como problemáticas, devido ao seu caráter despolitizante e afirmador do poder estabelecido. Tomadas em conjunto, ambas as opções analíticas permitem sugerir a hipótese de que, longe de substituir a vertente da segurança pela do desenvolvimento, o propalado sucesso da MINUSTAH seria melhor entendido como um caso de *securitização* extremado e aperfeiçoado pela *hegemonia* proporcionada por forças sociais como o Viva Rio e suas técnicas de legitimação dos projetos militaristas.

4.1 *Hegemonia e o projeto da Paz Liberal*

No início dos anos 1980, Robert Cox foi pioneiro na introdução das concepções gramscianas nos estudos de Relações Internacionais. Um de seus artigos mais influentes (publicado no Brasil somente em 2007) defendia a pertinência do conceito de *hegemonia* como parte do método apropriado para se “compreender os problemas da ordem mundial” (Cox, 2007: 101). Desde então, os estudos gramscianos de RI cresceram em várias direções e sub-campos de investigação dentro da disciplina, incluindo análises especificamente voltadas para as chamadas intervenções humanitárias da Paz Liberal. Ian Taylor (2010), por exemplo, lança mão deste instrumental teórico para realizar sua “crítica gramsciana” do intervencionismo ocidental no pós-Guerra Fria. Para ele, missões como a MINUSTAH fazem parte de um projeto de governança global levado a cabo por uma conjunção de forças sociais que se beneficiam da globalização capitaneada pelo mercado (2010: 154-155). Para facilitar o processo de acumulação de capital em escala global, uma série de *intelectuais orgânicos* dissemina ideologias desenvolvimentistas e neoliberais em sociedades pós-conflito, promovendo não apenas privatizações em larga escala, mas, principalmente, substituindo os valores locais, calcados no bem-estar coletivo, por valores como empreendedorismo e individualismo, destinados a garantir a expansão do capitalismo como um projeto global (2010: 156).

Esta “agenda normativa”, diz Taylor, é “hegemônica” no seio das Nações Unidas e suas agências voltadas para operações de construção da paz, dado que entre seus protagonistas há um “consenso” sobre a necessidade de impor tais valores a fim de que se alcance uma paz sustentável (2010: 157).¹³ Desta forma, não surpreende que a própria MINUSTAH tenha convidado o Viva Rio para atuar na Missão, uma vez que suas práticas no Haiti podem ser compreendidas mediante esta lente analítica, que privilegia o olhar sobre os esforços por transformar o senso comum em uma direção simpática aos valores neoliberais.

Como visto na seção anterior, um dos métodos empregados pelo programa *Tambor da Paz* era uma recompensa financeira às comunidades que adotassem a postura almejada pelas forças de pacificação, fortalecendo o desejo por ganhos monetários e propriedade privada sobre mercadorias como *laptops* e motocicletas. Além disto, o foco na cooptação de lideranças locais já legitimadas pelas comunidades –outra tática basilar do programa– também se encaixa nas proposições gramscianas, posto que, em geral, esta abordagem enfatiza o papel da *liderança moral e intelectual* nos processos de construção de hegemonia.¹⁴ O mesmo programa também legitimava a lógica do privilégio privado sobre a lógica do serviço público, ao sortear bolsas de estudo e cursos profissionalizantes para poucos membros da comunidade em vez de propagar junto à mesma valores ligados à educação como direito universal. Outro programa, o *Cash for Work*, também se enquadra nesta pedagogia da hegemonia, ao postular a precarização laboral como solução para os problemas de desemprego e pobreza, já que segundo seus próprios gestores, tratava-se de empregos com “salário baixo e por pouco tempo”, como visto na seção anterior. O objetivo final, deste modo, não era a transformação qualitativa do nível de vida daquelas pessoas, mas a contenção de sua possível revolta mediante esforços filantrópicos e assistencialistas parciais e ideologicamente orientados para desarmar resistências e produzir consentimento.

Este tipo de pacificação resultante das intervenções militares multilaterais está inscrito, segundo autores como Michael Pugh (205), em uma particular economia-política da construção da paz. Trabalhando com concepções teóricas próximas às de Taylor (2010), ele enxerga nestas práticas uma tentativa de imposição de um modelo liberal de democracia (“democracia de mercado”) e de uma forma específica de

economia, que ele chama de “ideologia da globalização”, centrada na abertura de mercados, desregulação e privatizações (2005, p. 33). Tal “projeto da Paz Liberal” seria destinado a expandir o neoliberalismo para regiões previamente renitentes (2005, p. 23), como era o Haiti sob a liderança de Jean Bertrand Aristide, padre seguidor da Teologia da Libertação e considerado um obstáculo aos interesses das firmas multinacionais na ilha caribenha. Após sua deposição, em 2004, iniciou-se a Minustah. Junto com ela, veio o trabalho do Viva Rio em favelas da capital haitiana onde o ex-presidente possuía uma base de apoio muito forte e, naturalmente, onde a população inicialmente rejeitava a intervenção estrangeira. As técnicas desenvolvidas para a contenção da explosão social em Vigário Geral, nos anos 1990, também puderam ser empregadas para o mesmo fito em Bel Air, no século XXI. E, como visto, também serviram para atender aos interesses de uma grande empresa privada em expandir suas operações em Itaboraí, onde a lógica do mercado ainda sofria entraves para se consolidar.

Em suma, sob o signo do conceito de *hegemonia*, percebe-se que para se transmitir um interesse particular (de classe) como se fosse universal, é preciso uma combinação entre consentimento e coerção que faz de atores como a Viva Rio não apenas aliados fortuitos, mas contrapartes fundamentais das forças armadas durante determinadas operações de paz. Trata-se de uma “colaboração estreita”, como visto acima nas palavras de Rubem César Fernandes, fundador da Viva Rio. No caso do Haiti, somente a força bruta não lograria uma paz sustentável, ao passo que somente ações de produção de consenso tampouco teriam chances de obter sucesso na tarefa de avançar um determinado modelo de sociedade pacificada. Ao fazer uma síntese de como o programa *Tambor da Paz* funcionava, ele confirma esta impressão:

Em resumo, funcionava assim: 1- os militares apertavam os líderes em conflito; 2- a Viva Rio conversava com as partes e propunha medidas de reconciliação (...); 3- apertados pelo Exército e estimulados pelos benefícios da pacificação, os líderes em conflito negociavam a sua adesão ao acordo; e 4- o acordo era celebrado formalmente pela CNDDR, órgão do Governo, com a presença dos líderes em conflito, outros líderes comunitários como testemunhas, representantes do Exército Brasileiro, da Polícia Nacional do Haiti, do DDR da MINUSTAH (depois

“Redução da Violência Comunitária” - RVC) e do Viva Rio (Fernandes, 2017: 114).

Percebe-se, nesta descrição, que na ordem das ações o “aperto” dos militares em relação aos líderes do conflito acontecia antes das iniciativas do Viva Rio de diálogo e mediação, ou seja, o trabalho da ONG não significava uma redução da primazia do uso força. Na sequência do argumento, o fundador da ONG nos oferece mais pistas do que seria esse “aperto” sucedido de diálogo. Segundo ele, o programa Tambor da Paz “combinava a repressão severa às forças em conflito, com a abertura de um caminho de pacificação que era pavimentado pela adesão formal das lideranças comunitárias e por benefícios sociais mesmo que modestos” (Fernandes, 2017: 114). Deste modo, “aperto” dos militares era na verdade um conjunto de medidas e operações de “repressão severa”, sendo que, no caso específico da pacificação de Bel Air, tratava-se do uso da violência por parte da tropa brasileira contra as lideranças do bairro. Em seguida, vinha a oferta amistosa de um acordo, imbuída de gratificações e prêmios materiais (“mesmo que modestos”) intermediada pela ONG.

Assim, é dentro de sua própria argumentação que Fernandes (2017) busca uma analogia do trabalho de pacificação da ONG com o lema do exército brasileiro *Braço Forte, Mão Amiga*. Nessa perspectiva, o programa teria sido exitoso pois o Viva Rio conseguiu, de maneira consistente, se adaptar a esta doutrina. Ou seja, o “Braço Forte” seria representado pelas ações envolvendo o uso da força e da violência pelos militares, ao passo que a “Mão Amiga” seriam os serviços e os programas sociais da ONG visando o apaziguamento local, via consentimento. Combinar essas duas medidas, ações militares com ações sociais, seria a chave explicativa do sucesso da estratégia que acabou “pavimentado o caminho da pacificação de Bel Air” (Fernandes, 2017: 114). Novamente, a existência da “Mão Amiga” em momento algum sugere a diminuição das atribuições do “Braço Forte”, nem no *slogan*, nem nas práticas concretas.

As iniciativas sociais da ONG combinadas com as medidas de segurança das tropas da MINUSTAH obtiveram êxito inicial, dentro de uma visão liberal de construção da paz. Rubem César Fernandes afirmou que entre 2007 e 2009 foi o período mais feliz da missão. Em outubro de 2009, o ex-presidente dos EUA Bill Clinton, com diversos empre-

sários, organizou uma conferência internacional em Porto Príncipe com o tema: “como investir e ganhar dinheiro no Haiti” (Fernandes, 2017: 115). Na oportunidade, a primeira Ministra Michele Duvivier Pierre-Louis afirmou que o “Haiti está aberto para fazer negócios. Nós do governo estamos cumprindo a nossa parte. Estamos dispostos a trabalhar com todos vocês para alcançar o sucesso” (BID, 2009). A realização da conferência com empresários haitianos e estrangeiros era um indicativo de que a missão estava progredindo e a pacificação do Haiti construiria um ambiente seguro e estável aos negócios e à iniciativa privada. Em termos neo-gramscianos, consentimento conquistado junto a setores sociais estratégicos havia criado bases mais sólidas para a intervenção militarizada, gerando uma paz social solidificada pela *hegemonia* advinda da soma entre consenso e coerção.

4.2. A MINUSTAH como securitização

Se, por um lado, a função do Viva Rio no Haiti pode ser encarada como parte das tessituras de uma forma de dominação de caráter hegemônico, por outro, também é preciso notar que a MINUSTAH como um todo –incluindo suas estratégias de poder, como a *hegemonia*– representa um caso agudo de *securitização*. Representante destacado da chamada Escola de Copenhague, Ole Wæver (1995) é um dos autores que discute os processos de securitização e dessecuritização a fundo, chamando atenção para os riscos de se abarcar crescentes âmbitos temáticos (ideologia, dissidência política, fome, meio ambiente, imigração) dentro do arcabouço linguístico-normativo que o conceito de segurança carrega. Para ele, quanto mais um assunto é securitizado, mais despolitizado fica. Wæver (1995) sugere abordar as tentativas de securitização como *atos de fala* elocutórios, no sentido dado por John Austin (1962), ou seja, algo que produz uma realidade no momento de sua própria locução.

Nesta concepção, a securitização seria uma aposta feita pelos detentores do *status quo* nos aparelhos estatais no sentido de evitar uma discussão livre sobre determinado tema, de modo a tratá-lo como uma ameaça existencial ao regime político existente, o que permitiria –ou até mesmo requisitaria– o emprego de todos os meios necessários, incluindo militares e atos de exceção, para seu combate, que se torna equivalente à *defesa* de uma determinada sociedade ou modo de vida.

Processos de militarização, portanto, geralmente apresentam uma securitização prévia (e continuada), já que militarizar, por definição, significa tratar como um problema bélico algo que *a priori* pertenceria a outro campo temático, dado que não é preciso militarizar aquilo que já corresponde ao âmbito militar *stricto sensu*. Exemplos clássicos são a “guerra às drogas”, “combate à fome”, “luta contra o aquecimento global”, dentre outros (Wæver, 1995).

Tal operação discursiva é sintomática do ocorrido no Haiti durante a MINUSTAH pois, como é sabido, o país não vivenciava uma guerra civil, nem possuía um conflito armado que se aproximasse de tais parâmetros. O que havia, como em toda parte, era uma disputa política arraigada entre projetos de sociedade distintos, que chegou ao paroxismo com o golpe de Estado perpetrado por setores da elite haitiana e estrangeira contra o então presidente Jean Bertrand Aristide, em 29 de fevereiro de 2004. Imediatamente, o presidente estadunidense George W. Bush enviou, no mesmo dia, uma força militar interina para garantir a ordem e a estabilidade do país, consolidando a troca forçada de regime. Dois meses depois, era criada a MINUSTAH pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que em sua resolução original tratava a nação caribenha como uma “ameaça à paz e à segurança internacional”, justificando, assim, o emprego do capítulo VII da Carta da ONU, o único que autoriza o envio de forças militares com mandato para entrar em combate e usar “todos os meios necessários” para lograr seus objetivos (Seitenfus, 2016).

O *ato de fala* emanado da Casa Branca e, em seguida, do CSNU transformou a crise política haitiana em uma questão de segurança, na qual o Brasil envolveu-se de forma protagônica ao assumir o braço militar da Missão e enviar cerca de 40 mil combatentes ao longo dos treze anos de sua duração (2004-2017). Durante este tempo, diversos temas foram elencados para justificar a permanência de uma intervenção militarizada, desde os índices de pobreza e miséria da população local, até desastres naturais, como os frequentes furacões que assolam a ilha e, notadamente, o terremoto de janeiro de 2010. Deste modo, tanto temas políticos quanto socioeconômicos ou mesmo ambientais foram tratados como necessitados de uma resposta militarizada, a despeito de dúvidas sobre a efetividade desta opção securitizante em lidar com tais questões. Até a epidemia de cólera –um tema de saúde

pública— que foi causada pelos próprios soldados da Minustah (cujas fezes contaminaram o mais importante rio do Haiti, o Artibonite) foi usada como pretexto para o incremento das forças armadas estrangeiras no país, a fim de *combater* a doença por elas mesmas trazida.

Tamanha securitização gerou críticas, protestos e oposição no Haiti, tanto das camadas populares, quanto dos setores da elite afastados do jogo político (Chalmers, 2016). O senado haitiano chegou a votar resoluções exigindo a saída das tropas da ONU, mas foi ignorado. Como visto na seção anterior, foi justamente diante da dificuldade de empregar seus protocolos tradicionais sobre Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (algo que não surpreende, dado que não havia uma guerra civil em curso) que a ONU, por intermédio do governo brasileiro, decidiu convidar o Viva Rio para complementar com *hegemonia* aquilo que a *securitização* por si só não iria lograr. Deve-se notar que em momento algum tais lógicas se chocaram, como se o incremento de uma requeresse a diminuição da outra, ou seja, como se doses maiores de *hegemonia* implicassem em menor grau de *securitização*. Pelo contrário, uma veio em socorro da outra, com a finalidade de criar bases mais sólidas para a intervenção militarizada. E nisto obtiveram sucesso, conjuntamente.

O êxito da tática dupla baseada na *securitização* via *hegemonia* não é uma originalidade da intervenção no Haiti, sendo experimentada, como visto anteriormente, desde que a problemática da ‘segurança pública’ no Rio de Janeiro ensejou a combinação entre militarização estatal extrema em combinação com ações sociais de ONGs, dentre as quais destaca-se o Viva Rio e sua larga experiência de atuação *in situ*. Não por coincidência, esta ONG também participou de experiências securitizantes domésticas, como o programa das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), e apoiou publicamente a intervenção militar federal nas forças de segurança do estado do Rio de Janeiro em 2018.¹⁵ Tais casos podem ser compreendidos como expressões da criação de “espaços de exceção” (Rodrigues et. al., 2016: 79), onde a lógica da guerra se impõe sobre corpos matáveis, mas que não abrem mão da “execução de medidas sociais como a criação de escolas, postos de saúde e centros de cultura” (2016, p. 95). Mesmo que, em última análise, os direitos civis das populações-alvo sejam suspensos e a lógica da exceção soberana militarizada se imponha, não é incongruente com esta

análise o reconhecimento de que, nas atuais tecnologias de governo de pessoas, ganham cada vez mais espaço ações que buscam algum tipo de convencimento local, como demonstra sua própria incorporação pelo exército brasileiro na forma de *Ações Cívico-Sociais* (Acisos), tão frequentes no Haiti como nas pacificações cariocas que recorreram às forças armadas.¹⁶

A *securitização*, portanto, não exclui necessariamente a lógica da *hegemonia*, ainda que não precise sempre vir atrelada a ela. O próprio Wæver (1995), ao refletir sobre os processos de securitização, demonstra ser um leitor atento aos argumentos neo-gramscianos de autores, como Ernesto Laclau, revelando que podem ser agendas analíticas conciliáveis. Cumpre notar, por exemplo, que as técnicas usadas em programas como o *Tambor da Paz* incorporam uma pedagogia, de corte *behaviorista*, baseada no controle via consentimento, que condiciona o recebimento de recompensas materiais ao comportamento dos moradores, caso seja ajustado aos parâmetros impostos pelos interventores. Uma tal pedagogia da hegemonia, quando operando em espaços de exceção, não implica no reconhecimento da subjetividade dos indivíduos-alvo, posto que trabalha mediante técnicas de estímulo-resposta, condicionando seu comportamento mediante incentivos positivos e negativos (premiação mercadológica e financeira *versus* exclusão dos benefícios privado-filantrópicos). A lógica da securitização e dos espaços de exceção, portanto, não é necessariamente estranha à lógica da hegemonia, em tais casos.

O crucial, deste modo, é perceber que onexo estreito entre desenvolvimento e segurança nas intervenções militarizadas contemporâneas gera um dispositivo de poder eficaz no controle de indivíduos e populações, conforme alertado por Mark Duffield (2007), dentre outros. Este autor também adverte sobre os perigos da securitização, inserindo-a em uma genealogia que está na base da problemática liberal sobre segurança. Combinando as reflexões de Giorgio Agamben sobre o *estado de exceção* com as preocupações da Escola de Copenhague, Duffield (2007) busca entender como tais processos de securitização “operam dentro da arquitetura do humanitarismo, desenvolvimento e intervencionismo em nome da paz no pós-Guerra Fria” (2007: 4). Para ele, a junção de segurança com promessas de desenvolvimento local serve com substrato para *guerras sem fim* (sub-título do livro) contra populações que são

discursivamente construídas como ameaças no chamado Sul Global. Neste sentido, portanto, o nexos entre desenvolvimento e segurança não suaviza o caráter de dominação e nem a militarização envolvida no processo, como sugerem os proponentes do ‘modelo brasileiro’ de pacificação. Pelo contrário, conforme autores decoloniais latino-americanos já vêm alertando, a própria noção de *desenvolvimento* surge no ambiente militarizado da Guerra Fria, como uma necessidade de dar um tratamento bélico à *guerra contra a pobreza* no “Terceiro Mundo” (Escobar, 2007).

No caso do Haiti, Seitenfus (2016) discute que tipo de ameaça esta pequena ilha poderia representar à paz e à segurança internacionais, elencando uma série de hipóteses, como migrações em massa em direção aos Estados Unidos, devido às condições econômicas daquele que é frequentemente descrito como o “país mais pobre do hemisfério”. A antropóloga haitiana Gina Ulysse (2015), por sua vez, dedica-se a enfrentar tais tropos narrativos, que, segundo ela, jamais vem acompanhados das causas (neo)coloniais de tal miséria, como se fosse um problema endogenamente criado pelos haitianos. Segundo ela, o Haiti precisa de outro tipo de narrativas para deixar de ser refém de “ocupações humanitárias” (Fox, 2008) destinadas a consertar seu país.¹⁷ De todo modo, esta incorporação de temas socioeconômicos, como pobreza e imigração, dentro da chave-de-leitura da segurança é o que os estudos da securitização apontam como uma operação em relação à qual deve-se nutrir uma saudável cautela. O risco, conforme demonstrado pelo exemplo de Ulysse (2015), seria deixar de lado as causas que geraram a situação em questão, cancelando a possibilidade de se cogitar vias alternativas de solução. Isto é, despolarizar o problema e ignorar as relações sociais de poder, que ficam assim preservadas de maiores contestações.

Este tipo de racionalidade securitizante é sintetizada pela defesa, anteriormente mencionada, que o fundador do Viva Rio faz do projeto *Tambor da Paz*, quando afirma: “quando não há conflito, todos no bairro ganham, mas na violência, todos perdem, *não importa onde, por quem e por que ela começou*” (Fernandes, 2010: 7).¹⁸ Além dos problemas apontados por Wæver (1995), a despolarização advinda com a securitização também pode gerar o fortalecimento de um grupo político sobre outro mediante o apoio dado pelas forças intervencionistas a

um dos lados, como ocorrido no Haiti sob a MINUSTAH, ocasionando uma parcialidade política indesejável devido ao fortalecimento de um setor de segurança previamente partidário (Lemay-Hérbert, 2015).

Ao fim, ganha força a hipótese de que as ações filantrópico-sociais de entidades como o Viva Rio de fato ocupam um lugar de relevo nas práticas de pacificação como aquelas levadas a cabo pelas forças armadas brasileira no Haiti. No entanto, em vez de significar um abandono ou mesmo diminuição da securitização, tais ações podem ser entendidas como um aprofundamento desta mesma lógica, a partir da sofisticação de métodos de intervenção que levem em consideração a necessidade de conquistar algum tipo de apoio das comunidades-alvo mediante técnicas de penetração territorial mais refinadas, isto é, não-exclusivamente militares, à primeira vista. A diferença, então, do modelo brasileiro de pacificação frente a operações de paz anteriores estaria na soma de táticas hegemônicas aos já conhecidos protocolos securitizantes. O sucesso do Brasil no Haiti, portanto, não deve ser simplesmente negado (ainda que o possa ser, por diferentes ângulos), mas analisado enquanto o êxito de uma fórmula que, ao agregar *hegemonia* à *securitização*, consegue, de fato, estabelecer uma paz armada mais sustentável que a simples força bruta ou a filantropia desarmada não lograriam por si sós.

Considerações finais

Apesar da diversidade de argumentos e explicações sobre a singularidade do *Brazilian way of peacekeeping*, elas convergem em um ponto: ao concordarem com a premissa de que o Brasil fundamentava as suas ações militares no Haiti de modo a reduzir a necessidade de uso da força em sua tentativa de pacificação daquele país. Isso contribuiu para construir uma percepção de que, mediante iniciativas voltadas para o desenvolvimento local, a MINUSTAH, sob o comando militar brasileiro, se distinguiria das outras missões de paz da ONU e de tentativas anteriores de reconstrução da sociedade haitiana por tirar a ênfase do aspecto securitário em prol de ações sociais, logrando uma diminuição da militarização no âmbito daquela intervenção. O jeito brasileiro de pacificação buscaria, sobretudo, manter um contato próximo e contínuo com a população-alvo e um elemento chave para o

êxito de tal metodologia seria o trabalho da ONG Viva Rio, expressão mais representativa deste inovador modelo desenvolvido pelo Brasil.

No entanto, como foi possível observar mediante uma análise baseada nos conceitos de *hegemonia* e *securitização*, que permitem um olhar mais rigoroso sobre o tipo de ação promovido por esta ONG no Haiti, pode-se sugerir a hipótese de que a vertente da segurança não foi abandonada ou reduzida em prol do assistencialismo local, mas, na verdade, teria sido reforçada por este verdadeiro *trabalho de base*, ao mesmo tempo material e ideológico, promovido pelo Viva Rio e demais entidades da sociedade civil que trabalharam em conjunto (e não contra) os objetivos da intervenção militarizada. Caso esta leitura seja aceita, deve-se considerar que um elemento central do papel político desempenhado pelo Viva Rio na MINUSTAH seria legitimar – e, portanto, viabilizar – o processo de ocupação militar estrangeira do Haiti.

Percebe-se uma convergência entre o Viva Rio, as forças armadas brasileiras e a ONU (sem contar o interesse de outras potências) na pacificação de Bel Air e na execução de um projeto liberal de sociedade no Haiti. Esse projeto tinha no uso da força e da violência o seu elemento constitutivo e nas táticas de convencimento o seu suporte indispensável. Trata-se, como sugerido aqui, de uma sofisticação das práticas de securitização, via táticas de hegemonia, mas não de seu abandono.

A sugestão de tais lentes analíticas não deve ser entendida, contudo, como uma apologia a esta ou aquela tradição teórica. O objetivo deste artigo encontra-se além de disputas academicistas, tendo como meta principal a contestação da narrativa dominante sobre o modelo brasileiro de pacificação como algo que se distanciava da lógica da segurança e da militarização. Uma releitura do significado político e social da MINUSTAH com base em um olhar crítico sobre as ações do Viva Rio poderia ser alcançada mediante outras perspectivas teóricas. Markus Müller (2018), por exemplo, aborda justamente as “pacificações emaranhadas” do Rio de Janeiro sob as UPPs e do Haiti sob intervenção multilateral para chegar a conclusões que também desafiam a narrativa convencional sobre estes processos. Trabalhando com a premissa de que estamos diante de fenômenos de policiamento global de espaços urbanos, ele sugere tratar a MINUSTAH como um caso de reativação das conhecidas estratégias político-militares de *contra-insurgência* empregadas durante a Guerra Fria.

Müller (2018) entende as ações da ONG Viva Rio como parte de um conjunto mais amplo de esforços de construção de uma ordem liberal e de cooperação com as forças de segurança na luta contra um inimigo –o “outro urbano”– que não pode ser vencido apenas com meios militares convencionais. Para o autor, os militares brasileiros “entenderam que tinham que limpar a área das gangues e depois trazer projetos de desenvolvimento, com o Viva Rio” para efetivar a pacificação (Müller, 2018: 234). Esses projetos visavam a contenção do “outro urbano”, visto como potencialmente destrutivo para a tentativa de construção da ordem, sendo preciso eliminá-lo ou persuadi-lo a se “integrar” ao projeto liberal de paz (Müller, 2018: 239). Neste processo, o Viva Rio ofereceria uma longa experiência adquirida nas favelas do Rio de Janeiro. Para o autor, apesar da participação brasileira no Haiti ser frequentemente retratada como um episódio bem-sucedido do “modo brasileiro de manutenção da paz”, o que aconteceu foi a exportação de práticas e doutrinas de segurança humana securitizadas, baseadas na implementação de protocolos de *contra-insurgência* que transformaram o Haiti em um laboratório de grande escala para projetos de pacificação doméstica que posteriormente seriam aplicados nas favelas do Rio de Janeiro (Müller, 2018).

Assim, combinando diferentes contribuições analíticas, é possível oferecer chaves-de-leitura que questionem a narrativa oficial sobre as ações sociais do Viva Rio no Haiti. Em especial, propor lentes analíticas que sigam desafiando a noção de uma militarização mais humana, em diminuição ou, em caso extremo, as conclusões que insinuam o verdadeiro paradoxo de uma intervenção militar praticamente desmilitarizada. Ainda que o ecletismo teórico-metodológico carregue riscos, as abordagens sugeridas aqui não parecem chocar-se entre si de forma que diminua o valor da hipótese central apresentada.¹⁹ O importante, ao fim, seria perceber que existem avenidas de investigação futura que podem ser percorridas frutiferamente para seguir analisando o significado político do chamado modelo brasileiro de pacificação, exigindo um escrutínio mais rigoroso das narrativas que o apresentam como uma alternativa destinada a reduzir o militarismo das operações de paz.

Desta forma, espera-se ter demonstrado que a função hegemônica, *i. e.*, de buscar algum grau de convencimento junto às populações-alvo, não exclui que nestas práticas intervencionistas e militarizadas estejam

sendo construídos verdadeiros “espaços de exceção”, conforme sugerido por Rodrigues et. al (2016). Pelo contrário, as técnicas empregadas por atores como o Viva Rio permitem que esta forma de exceção normalizada, fruto da securitização, continue a ser aplicada –com maior grau de sucesso e sustentabilidade– contra territórios e populações periféricas, especialmente do Sul Global. Vale notar, por fim, que se as ferramentas analíticas para uma revisão crítica se encontram, portanto, disponíveis, tampouco faltam elementos empíricos que a cada dia vem à luz e indicam que este caminho merece ser percorrido.

O fato de atualmente grande parte dos oficiais militares que comandaram a pacificação supostamente desmilitarizada do Haiti estarem ocupando cargos no alto escalão do governo de Jair Bolsonaro deveria servir de estímulo para que se apostasse na agenda de pesquisa sugerida pelo presente artigo, uma vez que serve de indício para suspeitar que aqueles que agora participam de um projeto explicitamente militarista de sociedade dificilmente seriam os mesmos que há poucos anos estavam na vanguarda de um modelo menos belicista de intervenção. A securitização sempre esteve na ordem do dia, o que parece ter mudado é que agora abandonou-se a estratégia de implementá-la via hegemonia, conforme tentado pelo governo anterior. Esta sugestão, no entanto, excede o escopo deste trabalho, ainda que mostre o valor de seguir perseguindo a trilha argumentativa que desconfia da difundida retórica humanizadora sobre o chamado modelo brasileiro de construção da paz.

NOTAS

1. Para o texto completo da Resolução 1.542, que criou a MINUSTAH em 30/04/2004, ver: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1542> (Acesso em fevereiro de 2020).
2. José Roberto Pinho de Andrade Lima, Tenente Coronel e Veterinário do Exército brasileiro.
3. Segundo o relatório anual de atividades do ano de 2015. Disponível

em: <http://www.vivario.org.br/app/prestacao/uploads/Atividades/CEBAS%202015.pdf> Acesso em: 28 Fev. 2019.

4. Para mais informações, ver: COBERTURA completa: terremoto no Haiti. G1. 14 de janeiro de 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL1446514-5602,00-COBERTURA+COM-PLETA+TERREMOTO+NO+HAITI.html> Acesso em: 23 abr. 2019.
5. Trecho da entrevista realizada com José Roberto Pinho de Andrade Lima, Tenente Coronel e Veterinário do Exército brasileiro. Esteve no Haiti entre junho de 2009 até julho de 2010 exercendo a função chefe de intérpretes e de veterinário sanitaria do contingente brasileiro da MINUSTAH.
6. Trecho da entrevista realizada com Augusto Lepre de Souza. Trabalhou na ONG Viva Rio no Rio de Janeiro e no Haiti de janeiro de 2014 até julho de 2014. Atuava na área de gestão de projetos da ONG.
7. A candidata era Benedita da Silva, do Partido dos Trabalhadores. O vencedor do pleito, travado em clima de temor sócio-racial para as classes médias cariocas, foi César Maia, do Partido da Frente Liberal.
8. Para mais informações sobre a trajetória da ONG, ver: <https://www.projtodraft.com/o-viva-rio-inova-ha-20-anos-quando-juntou-intelectuais-e-liderancas-comunitarias-contra-a-violencia-no-rio/> (Acesso em fevereiro de 2020).
9. Atualmente são 75 unidades de saúde, como clínicas da família, operadas pelo Viva Rio, que atua como uma Organização Social (OS). A baixa qualidade do atendimento e pouca transparência na gestão dos recursos levou o Ministério Público Estadual a abrir investigações contra diversas OS, incluindo o Viva Rio. Para mais informações, ver: <https://oglobo.globo.com/rio/das-dez-oss-que-operam-no-municipio-oito-estao-sob-investigacao-18494571> (Acesso em fevereiro de 2020).
10. Durante o período colonial, era comum referir-se à colônia francesa de Santo Domingo (atual Haiti) como a Pérola das Antilhas, em alusão à grande riqueza produzida (com trabalho escravo) em proveito de sua metrópole europeia, especialmente pela exportação de açúcar e café.
11. A Ampla é uma empresa de distribuição de energia elétrica com atuação no interior do estado do Rio de Janeiro, com sede em Niterói.

12. De janeiro a dezembro de 2015 o orçamento dos programas do Viva Rio financiados pela Ampla em Itaboraí foi de R\$ 766.060,88.
13. O discurso do então secretário-geral da ONU Kofi Annan ao Fórum Econômico Mundial em Davos, 1997, é ilustrativo desta postura. Após afirmar que o elo entre as Nações Unidas e o setor privado é “vitalmente importante”, ressaltando que o “capitalismo de mercado não possui nenhum grande rival ideológico”, ele clama pelo “reforço” da parceria entre a ONU, governos e a “comunidade corporativa internacional”. Ver a íntegra do discurso em (acesso em maio de 2018): <https://www.un.org/press/en/1997/19970131.sgsm6153.html>
14. Segundo o Dicionário do Pensamento Marxista, “[n]as condições modernas, argumenta Gramsci, uma classe mantém seu domínio não simplesmente por meio de uma organização específica da força, mas por ser capaz de ir além dos seus interesses corporativos estreitos, exercendo uma liderança moral e intelectual e fazendo concessões, dentro de certos limites, a uma variedade de aliados dentro de um bloco social de forças que Gramsci chama de bloco histórico (Portelli, 1978). Esse bloco representa uma base de consentimento para uma certa ordem social, na qual a hegemonia de uma classe dominante é criada e recriada numa teia de instituições, relações sociais e ideias” (Bottomore, 1988: 177).
15. Para ler na íntegra a nota oficial do Viva Rio em apoio à intervenção (que, por sinal, menciona o trabalho da ONG no Haiti), ver: <http://vivario.org.br/opinioes-do-viva-rio-diante-da-intervencao-federal-na-seguranca-publica/> (Acesso em fevereiro de 2020).
16. Sobre a “conclusão da pacificação de Bel Air”, um especialista comenta que a “primeira ação de grande envergadura deste contingente foi realizada em Cité Militaire no dia 13 de junho de 2005, incluindo a retirada de lixo de vias urbanas e a prestação de atendimento médico e odontológico, além de atividades culturais, como projeção de filmes” e que “como parte da estratégia de ocupação, a força brasileira estimulou o contato com lideranças comunitárias civis da região, promovendo também atividades esportivas e culturais (Souza Neto, 2012, p. 252). Por sua vez, a intervenção militar federal no Rio de Janeiro em 2018 também usou estratégias desenvolvidas no Haiti no sentido de combinar ações de combate com as chamadas Acisos: “No Haiti, os mesmos militares que combatiam criminosos também distribuíam água, comida, material escolar, davam assistência médica e odontológica, assim

como orientações de saúde, e cortavam o cabelo da população. Essas ações são chamadas na gíria militar de “aciso” (acrônimo para Ação Cívico Social) e foram realizadas centenas de vezes nos 13 anos de missão”. Ver reportagem completa em (acesso em fevereiro de 2020): <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/04/02/as-estrategias-do-haiti-que-estao-sendo-usadas-na-intervencao-do-rio.htm?cmpid=copiaecola>

17. Fixing Haiti é justamente o título de uma coletânea de artigos organizada por Andrew Thompson e Jorge Heine (2011) e publicada pela United Nations University Press, o autodeclarado “braço editorial das Nações Unidas”. Pode ser lido em (acesso Junho/2018): <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:2516/ebrary9789280811971.pdf>
18. Esta afirmação é condizente com o diagnóstico proposto por um coordenador do Viva Rio no Haiti, que caracterizou (conforme visto na seção 2) a situação de violência naquele país como fruto de “banditismo”. Ignorar as causas sociais, políticas e econômicas dos conflitos e atribuí-los a alguma característica inata da sociedade ou da cultura local, como o termo banditismo sugere, é uma prática antiga dos discursos intervencionistas. Não por coincidência, portanto, um texto dos anos 1930, escrito pelo pensador conservador brasileiro Oliveira Vianna em defesa da intervenção norte-americana no Haiti (que durou de 1915 a 1934) trazia ipisis litteris o mesmo tipo de formulação sobre o país caribenho ao afirmar que lá “dominava um banditismo endêmico” (Vianna, 1930, p. 71). Nos termos propostos neste artigo, classificar como banditismo uma determinada situação implica em realizar um ato de fala securitizante, que reclama no momento mesmo de sua enunciação uma resposta militarizada como única reação apropriada.
19. Para uma crítica da forma de teorização que se preocupa mais em defender uma agenda teórico-metodológica do que com a realidade investigada, mesmo que seja uma realidade socialmente construída, ver as observações de Alexander Wendt contra aquilo que chamou de method-driven social science (Wendt, 1999: 40). O ecletismo, com limites, tampouco é estranho à tradição neo-gramsciana de Relações Internacionais. Além do próprio Cox (2007: 101) ressaltar que não pretende fazer um “estudo crítico da teoria política de Gramsci”, mas buscar inspiração em seus conceitos, que podem ser “adaptados”, outro expoente dessa tradição, Stephen Gill, faz uma combinação

das ferramentas gramscianas com o instrumental teórico foucaultiano em alguns de seus artigos mais conhecidos, a fim de desenvolver a noção de neo-liberalismo disciplinador (Gill, 2003: 130) e do poder panóptico da vigilância no capitalismo global (2003: 181). As pontes entre a tradição teórico-normativa da hegemonia e a do poder disciplinar e biopolítico em Relações Internacionais, como desenvolvido por Duffield (2007) no âmbito do humanitarismo militarizado, são possíveis e contam com precedentes relevantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abdenur, Adriana; Call, Charles (2017). “A ‘Brazilian way’? Brazil’s approach to peacebuilding”. In: *Order from chaos – Foreign Policy in a troubled world*. Brookings Institute.
- Amorim, Celso (2006). *Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na sessão de abertura da Reunião Internacional de Alto Nível sobre o Haiti*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores.
- Austin, John (1962). *How to do things with words*. Oxford: Oxford University Press.
- Bergier, Carolina (2015). *O Viva Rio inova há 20 anos, quando juntou intelectuais e lideranças comunitárias contra a violência no Rio*. Rio de Janeiro: Projeto Draft.
- BID- Banco Interamericano de Desenvolvimento (2009). *Investidores estrangeiros reúnem-se no Haiti para explorar novas oportunidades de negócios*. BID, 01 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/noticias/investidores-estrangeiros-reunem-se-no-haiti-para-explorar-novas-opportunidades-de-negocios> (Acesso em abril de 2019).
- Bottomore, Tom (1988). *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Braum, Pedro (2014). *Rat pa kaka: Política, Desenvolvimento e Violência no Coração de Porto Príncipe*. Tese de Doutorado em Antropologia Social. UFRJ, Museu Nacional - Programa de Pós-graduação em Antropologia Social.

- Carvalho, Vinícius (2017). “A música brasileira na MINUSTAH: a arte do soldado como diplomacia”. In: Hamann, Eduarda; Teixeira, Carlos (orgs.). *A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões*. Edição especial – coletânea de artigos. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé/CCOPAB.
- Caçador, Caroline (2016). *A Trajetória Social do Viva Rio e suas mais Variadas Transmutações*. Dissertação de Mestrado em História - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais.
- Chalmers, Camille (2016). “Em Haití sufrimos una agresión muy violenta del imperialismo”. Entrevista al *Resumen Latinoamericano – la otra cara de las noticias de América Latina y el Tercer Mundo*.
- Clauchs, Andrei (2013). “Os impactos da formação multiétnica na liderança militar brasileira em missões de paz”. *Revista de Ciências Militares - Coleção Meira Mattos*, vol. 7, n. 29, p. 99-111.
- Cox, Robert (2007). “Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método”. In: Gill, Stephen (org.). *Gramsci: materialismo histórico e relações internacionais*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- De Souza, Augusto Lepre. Entrevista concedida aos autores em 11 de dezembro de 2018.
- Duffield, Mark (2007). *Development, security and unending war: governing the world of peoples*. Cambridge: Polity press.
- Escobar, Arturo (2007). *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial El Perro y la Rana.
- Fernandes, Rubém Cesar (2017). “Respeito e honra ao Haiti”. In: Hamann, Eduarda; Teixeira, Carlos (orgs.). *A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões*. Edição especial – coletânea de artigos. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé/CCOPAB.
- Fernandes, Rubém Cesar (2010). “Honra e Respeito para o Haiti”. *Revista Direitos Humanos*. 6ª edição. Setembro 2010.
- Fox, Gregory (2008). *Humanitarian Occupation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gill, Stephen (2003). *Power and Resistance in the New World Order*. New York: Palgrave Macmillan.

- Hamann, Eduarda; Teixeira, Carlos (2017) (orgs.). *A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões*. Edição especial – coletânea de artigos. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé/CCOPAB.
- Hirsrt, Monica (2012). *Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação sul-sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau*. Rio de Janeiro: Instituto de Política Econômica Aplicada – IPEA.
- Hirsrt, Monica (2017). “Conceitos e práticas da ação humanitária latino-americana no contexto da securitização global”. *Estudios Internacionales*. vol.49, n.spe, p. 143-178.
- Kalil, Mariana; Napoleão, Thomaz (2015). “Stabilization as securitization of peacebuilding? The experience of Brazil and MINUSTAH in Haiti”. *Brasiliana – Journal of Brazilian Studies*, vol. 3, n. 2, p.87-112.
- Kenkel, Kai (2011). “Interests, Identity and Brazilian Peacekeeping Policy”. *Perspective of the world review*, vol. 3, n.2, p. 9-36.
- Kipman, Igor (2009). “MINUSTAH go home?”. *Verde Oliva*, ano 37, n. 202, p.58-59.
- Kolbe, Athena R; Muggah, Robert (2012). *Haiti’s Urban Crime Wave? Results from Monthly Household Surveys*. Strategic Note. 2012. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/05/Haitis-Urban-Crime-Wave.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2019.
- Lemay-Hérbert, Nicolás (2015). “United Nations Stabilisation Mission in Haiti (MINUSTAH)”. In: Koops, J.; Macqueen, N.; Tardy, T.; Williams, P. (eds.). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press.
- Lima, José Roberto. Entrevista concedida ao autor em 05 de setembro de 2018.
- Lula da Silva, Luís Inácio (2014). “Não vamos nos esquecer do Haiti”. *El País – Opinião*.
- Markey, Patrick; Zengerle, Patricia (2010). “ONU reage contra caos em distribuição de alimentos no Haiti”. *O Globo*. 26 de janeiro de 2010. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/onu-reage-contracaos-em-distribuicao-de-alimentos-no-haiti-3063506> Acesso em: 20 de fevereiro de 2020.

- Mendonça, Marcos (2017). “Brasil no Haiti: um caso de sucesso”. In: Hamann, Eduarda; Teixeira, Carlos (orgs.). *A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões*. Edição especial – coletânea de artigos. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé/CCOPAB.
- Miranda, André (2017). “A pacificação de Bel Air”. In: Hamann, Eduarda; Teixeira, Carlos (orgs.). *A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões*. Edição especial – coletânea de artigos. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé/CCOPAB.
- Moestue, Helen; Muggah, Robert (2009). *Integração social, ergo, estabilização: avaliando o programa de segurança e desenvolvimento do Viva Rio em Porto Príncipe*. Viva Rio. 2009. Disponível em: <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/E-Co-Publications/SAS-VIVA%20RIO-2009-Port-au-Prince.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2019.
- Müller, Markus-Michael (2018). “Policing as Pacification: Postcolonial Legacies, Transnational Connections, and the Militarization of Urban Security in Democratic Brazil”. In: Bonner, Michelle D.; Seri, Guillermina; Kubal, Mary Rose; Kempa, Michael (Orgs.). *Police Abuse in Contemporary Democracies*. Palgrave Macmillan. Cham. 2018.
- Neiburg, Federico, Nicaise, Natacha e Braum, Pedro (2011). *Lideranças em Bel Air*. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. Núcleo de Pesquisas em Cultura e Economia Museu Nacional – UFRJ. Setembro de 2011.
- Pugh, Michael (2005). “The political economy of peacebuilding: a critical theory perspective”. *International Journal of Peace Studies*, vol. 10, n.2, p. 23-42.
- Rodrigues, Thiago; Castro, Flávia; Mendonça, Thaianne (2016). “A exceção como prática: as políticas de pacificação no Rio de Janeiro (2008-2015)”. *Brasiliana – Journal of Brazilian Studies*, vol. 4, n.2, p. 73-111.
- SANTOS, Sebastião. Entrevista concedida aos autores em 20 de fevereiro de 2019.
- Sardenberg, Ronaldo (2017). “Prefácio”. In: Hamann, Eduarda; Teixeira, Carlos (orgs.). *A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões*. Edição especial – coletânea de artigos. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé/CCOPAB.

- Schmitz, Guilherme de Oliveira (2013). *A Sociedade Civil Brasileira e a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento: Estudo de Caso do Viva Rio no Haiti*. Mestrado em Relações Internacionais. Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.
- Schuberth, Moritz (2016). “Growing the Grassroots or Backing Bandits? Dilemmas of Donor Support for Haiti’s (UN)Civil Society”. *Journal of Peacebuilding and Development*, vol. 11, n.1., p. 93-98.
- Seitenfus, Roberto (2016). *Reconstruir Haiti: entre la esperanza y el tridente imperial*. Santo Domingo: CLACSO/Fundación Juan Bosch.
- Siman Gomes, Maíra (2014). A “*pacificação*” como prática de “*política externa*” de (re)produção do self estatal: reescrevendo o engajamento do Brasil na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Rio de Janeiro: Tese de Doutorado – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais.
- Souza Neto, Danilo (2012). “O Brasil, o Haiti e a MINUSTAH”. In: Kenkel, Kai; Moraes, Rodrigo (orgs.). *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação*. Brasília: Instituto de Política Econômica Aplicada – IPEA.
- Taylor, Ian (2010). “Liberal Peace, Liberal Imperialism: a Gramscian critique”. In: Richmond, Oliver (ed.). *Palgrave advances in peacebuilding: critical developments and approaches*. London: Palgrave Macmillan.
- Ulysse, Gina (2015). *Why Haiti Needs New Narratives: a post-quake chronicle*. Connecticut: Wesleyan University Press.
- Valler Filho, Wladimir (2007). *O Brasil e a Crise Haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Brasília: FUNAG.
- Viana, Suhayla (2009). “A Minustah e a participação brasileira”. *Revista Senso Comum*, n.1, Dossiê Temático, p. 22-37.
- Vianna, Oliveira (1930). *Problemas de política objetiva*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- Waeber, Ole (1995). “Securitization and desecuritization”. In: Lipschultz, Ronnie (ed.). *On Security*. New York: Columbia University Press.
- Wednt, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

SUMMARIO

Viva Rio no Haiti e o 'modelo brasileiro de pacificação': securitização via hegemonia?

Na década de 1990 o Haiti passou por quatro intervenções arquitetadas pela ONU e pela chamada comunidade internacional. Em consequência disso, a *Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti* (MINUSTAH), iniciada em 2004 sob o comando militar brasileiro, viu-se diante da necessidade de se distinguir das missões anteriores. Autoridades brasileiras se engajaram na construção de uma narrativa de que a singularidade da participação do Brasil no Haiti seria a substituição da vertente da segurança pela vertente do desenvolvimento. Assim, o modelo brasileiro de praticar operações de paz deveria dar destaque para iniciativas de cooperação técnica e desenvolvimento local. Neste contexto, um ator importante dessa dinâmica foi a organização não-governamental Viva Rio. Com um histórico de atuação nas regiões periféricas da cidade do Rio de Janeiro, o Viva Rio recebeu o convite da MINUSTAH para ajudar na pacificação das comunidades de Porto Príncipe. Neste artigo analisaremos a participação do Viva Rio no Haiti diante dos argumentos sobre as particularidades do chamado modelo brasileiro de operações de paz destacando o papel político desempenhado por esta entidade em particular. Investigaremos que tipos de projetos ela desenvolveu no Haiti, com quais métodos e visando quais finalidades. Usufruindo das perspectivas analíticas da *hegemonia* e *securitização* propõe-se uma crítica a esta narrativa apresentando a hipótese de que a atuação de entidades como o Viva Rio não representa uma redução do aspecto militarista. Argumenta-se que a participação do Viva Rio se insere numa tentativa de tornar o processo de militarização mais eficiente e duradouro. Na verdade, refina-se e consolida-se o mesmo projeto político de controle de populações consideradas pobres e marginalizadas, impondo um modelo socioeconômico mediante táticas de guerra mais sofisticadas, desenvolvidas domesticamente e aprimoradas em missões no exterior.

ABSTRACT

**Viva Rio in Haiti and the ‘Brazilian way of peacekeeping’:
securitization via hegemony?**

During the 1990's, Haiti went through four interventions created by the United Nations and the so-called International Community. As a result, when the *United Nations for the Stabilization in Haiti* (MINUSTAH) was initiated in 2004 under Brazilian military command it felt the need to differentiate this mission from previous ones. Brazilian authorities worked hard to build a narrative in which the singularity of the country's role in MINUSTAH was deemed to be the substitution of security by development priorities. Hence, the Brazilian way of peacekeeping should emphasize technical cooperation and local development initiatives. In this context, an important actor was the non-governmental organization (NGO) Viva Rio. Due to its portfolio of activities at Rio de Janeiro's peripheries, this NGO was invited by MINUSTAH to help it pacify local communities in Port-au-Prince. In this article, we analyze Viva Rio's work in Haiti in face of the argumentation regarding the Brazilian Way of Peacekeeping, stressing the political role it played. We investigate the kind of projects it developed in Haiti, their methods and goals. Benefiting from the analytical perspectives of *hegemony* and *securitization*, we offer a critique of this narrative by suggesting the hypothesis that the presence of entities such as Viva Rio does not represent a reduction of its militaristic features. Rather, it is argued that Viva Rio's participation inscribes itself into an effort to render militarization more efficient and durable. In fact, it refines and reinforces the same political project of controlling poor and marginalized populations to impose a socio-economic model using more sophisticated war tactics that were developed domestically and improved abroad.

RESUMEN

Viva Rio en Haití y el 'modelo brasileño de pacificación': ¿titulización a través de la hegemonía?

En la década del 90 Haití pasó por cuatro intervenciones planificadas por la ONU y por la llamada comunidad internacional. Como resultado, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), que comenzó en 2004 bajo el mando militar brasileño, se encontró ante la necesidad de diferenciarse de las misiones anteriores. Las autoridades brasileñas se involucraron en la construcción de la narrativa de que la singularidad de la participación de Brasil en Haití sería sustituir la vertiente de la seguridad por la vertiente del desarrollo. Por consiguiente, el modelo brasileño caracterizado por la realización de operaciones de paz debía destacar las iniciativas de cooperación técnica y desarrollo local. En este contexto, un actor importante de esta dinámica fue la organización no gubernamental Viva Rio. Con un historial de actuación en las regiones periféricas de la ciudad de Río de Janeiro, Viva Rio recibió una invitación de MINUSTAH para ayudar a pacificar las comunidades de Puerto Príncipe. En este artículo analizaremos la participación de Viva Rio en Haití en vista de los argumentos sobre las particularidades del llamado modelo brasileño de operaciones de paz, destacando el papel político desempeñado por esta entidad en particular. Investigaremos qué tipos de proyectos ha desarrollado en Haití, con qué métodos y con qué fines. Aprovechando las perspectivas analíticas de la hegemonía y de la titulización, se propone una crítica de esta narrativa presentando la hipótesis de que la actuación de entidades como Viva Rio no representa una reducción en el aspecto militarista. Se argumenta que la participación de Viva Rio se trata efectivamente del intento de hacer que el proceso de militarización sea más eficiente y duradero. De hecho, el mismo proyecto político para controlar a las poblaciones consideradas pobres y marginalizadas se está refinando y consolidando, imponiendo un modelo socioeconómico mediante tácticas de guerra más sofisticadas, desarrolladas a nivel local y mejoradas en misiones en el extranjero.



Bukele y las Fuerzas Armadas: un tándem que erosiona los contrapesos de la democracia salvadoreña¹

Francisco J. Verdes-Montenegro Escáñez y
Érika M. Rodríguez-Pinzón

1. Introducción

En febrero de 2020, El Salvador acaparó el foco internacional por unas imágenes en las que las Fuerzas Armadas hacían acto de presencia en el salón de plenos de una Asamblea Nacional tomada por su mandatario, Nayib Bukele. Esta presencia castrense en el poder legislativo, inédita en la historia salvadoreña, fue calificada por el propio Bukele como de algo “superficial” tras el revuelo que generaron las imágenes del suceso, añadiendo este que “si fuera un dictador hubiera tomado el control del Gobierno anoche”².

Lejos de ser algo puntual, en el primer año del mandatario salvadoreño se han sucedido otras estampas que protagonizan las Fuerzas Armadas y las fuerzas policiales del país que han generado preocupación desde

un prisma democrático. Su gestión de la pandemia de COVID-19 tampoco se ha escapado a la polémica, y entre medidas que se han viralizado más allá de sus fronteras, algunas de ellas, como su gestión de las medidas de confinamiento o las cárceles, han levantado ampollas y el rechazo de la Corte Suprema salvadoreña, organizaciones de Derechos Humanos, la Organización Naciones Unidas (ONU) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Los procesos de democratización que tuvieron lugar en América Latina a finales de los ochenta y noventa del siglo pasado, buscaban dejar atrás unos capítulos nefastos en las historias de varios países que sufrieron guerras civiles –como la que asoló El Salvador desde 1979 hasta 1992– y dictaduras militares. En los últimos años distintos trabajos vienen apuntando que esta tendencia no solo se ha frenado, sino que se observa un retroceso en el que las Fuerzas Armadas vuelven a ganar autonomía en detrimento del control civil (Dammert, 2013). Esta tendencia que se ha denominado como “nuevo militarismo” (Diamint, 2015) o “remilitarización” (Verdes-Montenegro, 2019), pretende poner el foco en la injerencia en los asuntos políticos que están protagonizando las Fuerzas Armadas en distintos países de América Latina, y las singularidades que tiene esta dinámica respecto a lo sucedido décadas atrás.

Así, ante esta dinámica de remilitarización que está abriéndose paso, el presente trabajo analiza el caso de Bukele en El Salvador durante sus primeros meses de mandato. Como se expondrá, lo que se está registrando en este país centroamericano es un caso paradigmático del nuevo rol que están adquiriendo las Fuerzas Armadas en la región, y los riesgos que conlleva desde un prisma democrático.

Para ello, en primer lugar, se expondrá sucintamente qué se entiende por militarización y en qué se diferencia de la noción de militarismo. Seguidamente, se expondrán los rasgos de la dinámica de remilitarización en América Latina, y qué se entiende por “*kakhiwashing*”. A través de ese aparato analítico-conceptual se procederá al análisis del caso salvadoreño, contextualizando cuál es la situación en la que Bukele irrumpe, y el uso que está haciendo de las Fuerzas Armadas durante sus primeros meses de gestión.

2. La remilitarización en América Latina: vuelven las Fuerzas Armadas con nuevas formas

Durante décadas, nociones como la de militarismo o militarización han perdido protagonismo no solo en la escena política, sino también en la académica. Por ello, a continuación, se expone, en primer lugar, cómo se diferencian ambos conceptos; para en segundo término, entender su aterrizaje al contexto latinoamericano.

2.1. Militarismo, militarización y securitización

Medio siglo atrás se halla una amplia reflexión en torno a la noción de militarismo y el vínculo entre lo político y lo militar. Dieter Senghaas (1974), sin ir más lejos, planteaba que el militarismo debía entenderse como el predominio de lo militar respecto de lo político, mientras Alfred Vagt (1967) planteaba que no se podía contraponer a esta noción la idea de pacifismo sino más bien a la de “civilismo”, en referencia a actitudes, ideas o principios civiles. Así, el aterrizaje de ambos planteamientos es que el militarismo acarrea, por un lado, la pérdida de la primacía política por parte de las autoridades civiles en favor del poder castrense, incluyendo la dirección política respecto de los planes militares y de las necesidades postuladas por el ejército. Por otro, la penetración de los imperativos militares en la sociedad civil, que ponen su marca en los intereses, imagen de sí misma y del mundo exterior (incluso el contenido y el estilo de la educación) de la sociedad civil (Vagt, 1967; Senghaas, 1974).

En esa línea, aunque con matices propios, Vicenç Fisas planteaba a finales de los setenta que el militarismo es,

“la tendencia de los aparatos militares de las naciones –entendiéndolos como el conjunto de las Fuerzas Armadas, fuerzas paramilitares, inteligencia y agencias burocráticas– a asumir un sobrecontrol en la vida y en el comportamiento de los ciudadanos, ya sea a través de los llamados “objetivos militares” (preparación de la guerra, compra de armamentos, fortalecimiento de la industria bélica, etc.) o por medio de los llamados “valores” militares (jerarquización, centralismo, disciplina, conformidad, valor, etc.), instrumentos todos ellos aptos para conseguir un dominio sobre la cultura, la educación, los medios

de comunicación, la religión, la política y la economía, mediante la utilización de las instituciones, no solo militares, sino sobre todo las civiles” (Fisas, 1979: 20).

Al hablar de “nuevo militarismo” se contraponen a uno viejo, y la propia noción de militarismo en América Latina está lejos de ser un fenómeno emergente. Durante la década de los cincuenta y hasta los setenta, se produjeron amplios debates sobre su definición en un momento en el que el grueso de los países de la región estaba gobernado por regímenes militarizados. Sin embargo, en los sesenta del siglo pasado se asentó un escepticismo en torno a su conceptualización, y desde la Ciencia Política y la Sociología cayó en desuso en detrimento de las denominadas “relaciones cívico-militares” (Berghahn, 1981). Esta línea de investigación, ha sido especialmente prolija en la región, y ha tenido aportaciones de interés para comprender la complejidad de los procesos de transición a la democracia en lo que respecta al nuevo rol que cumplen las Fuerzas Armadas, y la complejidad que conlleva desmilitarizar las estructuras políticas.³

No obstante, mientras el concepto de militarismo perdió terreno, la seguridad se ha convertido en una preocupación central y ha ganado protagonismo tanto en la *praxis* como en la teoría. En ese sentido, se ha registrado un amplio e intenso debate en torno a la noción de seguridad, en la que la teoría de la securitización ha articulado un sistema que permite explicar y comprender cómo se construyen las amenazas a la seguridad y las prácticas que las rodean (Sanahuja & Schunemann, 2013; Rodríguez, 2020).

En ese sentido, y como se ha desarrollado en algún trabajo previo, las nociones de militarismo y militarización se pueden beneficiar de los debates sobre el concepto de seguridad, y las intensas aportaciones que han aflorado al calor de las teorías de la securitización. Esta última ayuda a comprender y sistematizar las realidades militarizadas al mismo tiempo que plantea una tendencia aparentemente contradictoria, y que se ha calificado como “institucionalización de lo excepcional”. Es decir, la militarización se entendería como un proceso de securitización específico que institucionaliza el predominio de lo militar sobre lo político-civil. Por su parte, el militarismo se entendería como la ideología que aspira a una mayor militarización de la esfera pública y privada de una sociedad, amparando la progresiva expansión

de la esfera militar sobre la civil (Verdes-Montenegro, 2020). ¿Cómo se aterrizan pues estas nociones de militarización y militarismo al caso latinoamericano?

2.2. Remilitarización y “*kakhiwashing*”

Tras los procesos de democratización y desmilitarización latinoamericanos que a finales de los ochenta y noventa del siglo pasado, dejaron atrás en varios países dictaduras militares y guerras civiles; en los últimos años distintos trabajos vienen apuntando al retroceso que se está registrando, y en cómo las Fuerzas Armadas vuelven a ganar autonomía en detrimento del control civil. Esta tendencia que, como se ha adelantado, se ha denominado como “nuevo militarismo” (R. Diamint, 2015) o “remilitarización” (Verdes-Montenegro, 2019), pretende poner el foco en la injerencia en los asuntos políticos que están protagonizando las Fuerzas Armadas en distintos países de América Latina, y sus especificidades.

En ese sentido, cuando Rut Diamint hablaba hace un lustro de un “nuevo militarismo” en América Latina, hacía alusión a “una nueva intervención de las Fuerzas Armadas en los gobiernos y en la toma de decisiones políticas, principal pero no exclusivamente en temas de seguridad pública, ya no por la fuerza sino esta vez por invitación de los gobernantes democráticamente electos”. Por lo tanto, a diferencia del militarismo golpista de las dictaduras militares de los años setenta, en esta etapa serían los propios civiles quienes recurrirían al estamento militar como aliados; y ya no serían estos últimos quienes accederían al “palacio” a través de un golpe de Estado o por medio de la coacción.

En su trabajo, Diamint identificaba el sesgo ideológico de los gobiernos que estaban haciendo uso de las Fuerzas Armadas como un instrumento para neutralizar a la oposición, apuntando especialmente a los “gobiernos populistas de izquierdas”, entre los que se mencionaba a Bolivia, Ecuador, Nicaragua, aunque también alguna experiencia de este tipo y fuera de esa orientación ideológica en Paraguay o Guatemala. Por su parte, y en un artículo más reciente Juan Gabriel Tokatlian (2019) atribuye a la derecha suramericana que una de las “cajas de pandora” que ha abierto, siguiendo la recomendación de la Administración Trump, sea el uso de las Fuerzas Armadas en crisis políticas como la de

Venezuela. Otros trabajos como los de Kyle y Reiter (2019), en cambio, apuntan al carácter transversal de este fenómeno de remilitarización, que trasciende la ideología concreta del poder civil que gobierna en cada país, apuntando a los casos de El Salvador, Honduras y México.

Mientras existe un cierto debate en torno al patrón ideológico que está detrás de esta dinámica de remilitarización, donde hay un cierto consenso entre los expertos es en que esta es fruto de la proliferación de responsabilidades asignadas a las Fuerzas Armadas. Es decir, al proceso que se ha extendido por parte de los mandatarios latinoamericanos de hacer uso de las Fuerzas Armadas para distintos cometidos que van más allá de su labor “clásica” de defensa del territorio frente a actores externos, y entre las cuales se ha extendido la labor en cuestiones de seguridad interna de forma permanente, emergencias y desastres naturales, o en labores de asistencia social, entre otras⁴.

Entre esas nuevas tareas, se ha acuñado la noción de *khakiwashing* para hacer alusión a un nuevo rol que se ha atribuido a las Fuerzas Armadas y que implica vincularse políticamente con los cuerpos castrenses por la imagen que estos proyectan entre la ciudadanía –protección, honestidad, abnegación, coraje, sacrificio– y los beneficios que extrae quien se vincula a ellos (Verdes-Montenegro, 2019). En esa línea, como señala Adam Isacson, estos políticos no temen un golpe de Estado sino, más bien, la imposibilidad de recurrir al estamento militar en una crisis, si es preciso para disuadir una protesta o simplemente para darles prestigio o popularidad (Isacson, 2019). Sin embargo, entre los efectos que tiene esta dinámica, es que estos mandatarios terminan por ceder prerrogativas a los militares, o convergen con sus prioridades o agendas para tenerlos de su lado.

Este nuevo rol adquirido por las Fuerzas Armadas ha ganado más visibilidad a raíz de casos como el de Bolsonaro en Brasil. En una coyuntura regional marcada por el “malestar en la democracia” y una oleada de protestas en distintos países, la desafección generada por la corrupción, con polémicas como las de la multinacional Odebrecht que adquirió una escala regional, y salpicaron a distintos presidentes, expresidentes y altos funcionarios latinoamericanos sin distinción de ideología o filiación política (Sanahuja, 2018; Rodríguez E., 2020). Así, se observa con preocupación el distanciamiento respecto a la clase política y los partidos políticos a lo largo de la región; con el resultado de que las

Fuerzas Armadas y la Iglesia han quedado como las instituciones que aglutinan un mayor nivel de confianza por parte de la ciudadanía. La situación brasileña es paradigmática porque la diferencia entre la confianza depositada en las Fuerzas Armadas respecto a los políticos es la mayor de toda la región, contabilizando una diferencia de +51 puntos (Latinobarómetro, 2018). En ese sentido ante la demanda de “honestismo”, un candidato con un pasado militar, como es el caso de Bolsonaro, rodeado de militares durante –y después– de la campaña, obtuviera su rédito electoral.

Así, se constata como las Fuerzas Armadas ganan terreno gracias a nuevos liderazgos que están irrumpiendo en la región, y que se proyectan como perfiles tecnocráticos, legitimados mediante procesos electorales, y a los que se asocia –supuestamente– con rasgos de efectividad y menos propensión a la corrupción. El caso de Bukele en El Salvador, con sus singularidades, puede inscribirse dentro de esa dinámica en la que emerge un liderazgo que se presenta como una opción anti-*establishment*, y que abandera dos agendas muy presentes en la región: la lucha contra la corrupción y la seguridad.

3. Bukele y las Fuerzas Armadas: un *tándem* que pone en jaque los contrapesos

A continuación se analizará cuáles son los antecedentes que abonan la llegada de Bukele a la presidencia de El Salvador, en aras de contextualizar qué factores de fondo han incidido en su irrupción, para posteriormente ahondar en torno a la gestión de sus primeros meses de mandato y el rol que están cumpliendo las Fuerzas Armadas durante su gestión.

3.1. *La violencia como constante en El Salvador: una militarización de ida y vuelta*

El Salvador es uno de los países más violentos de una región como América Latina, que cuenta con uno de los niveles más altos de violencia interpersonal a escala global. La violencia en este país centroamericano no ha conseguido reducirse de forma permanente bajo ningún gobierno ni a unos niveles tolerables para un sistema democrático en paz.

Entre los distintos factores que han operado a la hora de comprender esta tasa paradigmática para calibrar el nivel de violencia en el país, cabe destacar por ejemplo el proceso inconcluso de reconstrucción del Estado tras la guerra civil que tuvo lugar entre 1979 y 1992; la debilidad institucional que incide en instituciones clave como el sistema judicial, político o penitenciario; las desigualdades; o el impacto del retorno forzado en los años noventa de miles de jóvenes emigrados a Estados Unidos (en adelante EE.UU.), especialmente a los Ángeles, y que habían constituido las famosas “maras” o pandillas.

La historia salvadoreña, como la de muchos países de América Latina y el Caribe, es la una historia de un país con una significativa fragilidad institucional. Entre 1932 y 1984 este país centroamericano estuvo gobernado por regímenes militares. En el año 1981 inició una guerra civil no declarada entre el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el gobierno y las Fuerzas Armadas. El conflicto se agudizó como parte de la confrontación bipolar que regía durante la Guerra Fría hasta que, ya con la caída del muro de Berlín, se firmó la paz en 1992. La guerra dejó más de 75 mil muertos y 9 mil desaparecidos, además de numerosas heridas sociales que aún no sanan.

En el año 1992 se firmó la Paz a través de los Acuerdos de Chapultepec que, con la mediación de la Organización de las Naciones Unidas, se encargó de asegurar y verificar los compromisos adquiridos por las partes. Así, a través de estos acuerdos se intentó desmontar el sistema de control militar del país que correspondía a los regímenes militarizados propios de la región, alineados con la Doctrina de Seguridad Nacional que se había promovido desde Estados Unidos y el sistema hemisférico. Es importante apuntar que ya los acuerdos de Esquipulas II (1987) se referían al tema civil-militar.

De acuerdo con la división de tareas que se conformó, la potencia norteamericana se ocupaba de la defensa del continente frente a amenazas externas, mientras los países latinoamericanos se ocupaban de la estabilidad interna a través de sus Fuerzas Armadas (Benito, 2015). Así, en aras de esa estabilidad, como apunta Lesley Gill (2005), la lucha contra los “comunistas” era una categoría enormemente elástica que podía acomodar cualquier crítica al *status quo*, y en la que los cuerpos castrenses asumieron un rol represivo de su propia población.

A raíz de este rol que cumplieron las Fuerzas Armadas durante la Guerra Fría, los procesos de democratización que tuvieron lugar en la región, así como los acuerdos de paz centroamericanos, incluido el de El Salvador, pretendieron afianzar el principio de diferenciación en el rol de las Fuerzas Armadas. O lo que es lo mismo, se aspiraba a limitar el uso de las Fuerzas Armadas a la defensa del territorio y la soberanía del país; dejando a otros cuerpos, como el policial, la labor de control interno. En el caso salvadoreño, el acuerdo incluye explícitamente un principio doctrinario que hace alusión a cómo el mantenimiento de la paz interna, de la tranquilidad, del orden y de la seguridad pública está fuera de la misión ordinaria de la Fuerza Armada como “institución responsable de la defensa nacional” (Miranda, 2009).

Pese a dicho principio, los gobiernos que se han sucedido desde los noventa hasta la llegada de Bukele, tanto el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) como el FMLN, han optado por políticas de “mano dura” que han recurrido a los militares para hacer frente a la inseguridad en el país (Mesa, 2009). Así, la estrategia más frecuente para hacer frente al auge de la criminalidad organizada en el país y las maras ha sido “sacar al ejército a las calles”, a través de declaraciones de excepcionalidad o de emergencia que alteran y debilitan el Estado de Derecho. Otra de las estrategias ha sido impulsar los llamados Grupos de Tarea Conjunta (GTC), o más tarde los denominados Grupos de Ayuda Comunitarios, compuestos por policías y soldados, convirtiéndolos en el actor clave de la seguridad pública.

Desde 2003 se han lanzado diferentes planes “antipandillas” enfocados en la desarticulación de estas a través del encarcelamiento masivo de sus miembros y en el uso de operativos conjuntos de agentes policiales y militares como el fin de recuperar el territorio con mayor presencia de estos grupos (Fernandez, 2018). No obstante, ninguna de las políticas implementadas ha sido capaz de reducir la violencia de forma sostenible durante más de dos años (Fernandez, 2018).

Entre los planes de seguridad y leyes puestas en marcha por los distintos gobiernos salvadoreños desde 2003, cabe mencionar por orden cronológico: el “Plan Mano Dura y proyecto de ley antipandillas” (2003, Gobierno de ARENA), el “Plan Súper Mano dura” (2004, Gobierno de ARENA), el “Enfoque de prevención de la violencia” (2009; Gobierno FMLN), la “Ley de proscripción de pandillas” (2010, Gobierno FMLN),

la tregua entre pandillas (2012, Gobierno FMLN), las “medidas Extraordinarias y Plan Salvador seguro” (2016, Gobierno FMLN).

Este último, el Plan Salvador Seguro contaba con seis ejes, con una clara tendencia sobre la persecución penal que acumuló hasta el 70% de los fondos destinados (Fernandez, 2018: 10). Es importante apuntar que la política de seguridad ciudadana a través de todos los planes implementados tiene dos características, por un lado, el punitivismo y por otro la militarización. Aunque también es importante señalar que este último plan contó con el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, que permitía la participación y el diálogo de organizaciones de la sociedad civil y de diferentes instancias civiles del gobierno.

Sin duda, la presencia de las maras es el resultado de graves déficits sociales que son aprovechados por estas. En El Salvador, concretamente, operan grandes bandas organizadas entre las que destacan la “Salvatrucha (M13)” y la “Barrio 18”, esta última dividida en dos: los sureños y los revolucionarios. Las maras cuentan aproximadamente con 60 mil miembros activos y un “colchón” social de unas 500 mil personas (Crisis Group, 2019). Sobre una población 2,6 millones de personas, inclinar el énfasis de los programas en el endurecimiento de las penas y el encarcelamiento, termina por llevar los centros penitenciarios a desbordar su capacidad haciéndolos incontrolables a la vez que incentiva a las maras a intensificar sus políticas de reclutamiento de niños y jóvenes. Un ciclo vicioso que, a la luz de los resultados que ha arrojado durante estos años, no parece apto para resolver definitivamente el problema.

De igual forma, el nivel de violencia y la dureza del enfrentamiento de las pandillas con el Estado ha hecho de la policía uno de los cuerpos más golpeados. Los asesinatos de policías y los actos violentos contra sus familias se suman a la falta de recursos de este cuerpo. La policía se ve doblemente afectada, por un lado, por ser un objetivo de las maras, por el otro porque en el marco de la declaración de las medidas de emergencia se privilegia la acción del ejército.

El paso de las competencias de la policía al ejército no es una situación exclusiva de El Salvador, y, de hecho, es una de las características de los nuevos militarismos. Esta práctica está muy generalizada en el caso

de la lucha contra el narcotráfico en América Latina, aunque vale la pena señalar que las pandillas en El Salvador no están directamente involucradas en el narcotráfico, sino que tienen una relación contractual con algunos grupos transportistas. Su financiación principal es la extorsión de pequeñas y medianas empresas así como el narcomenudeo (Fernandez, 2018).

Ante los constantes fracasos de las políticas de seguridad de los partidos tradicionales en los 30 años que llevan alternándose en el poder, su incapacidad de afrontar problemas estructurales del país, sumado a los distintos casos de corrupción en los que se han visto envueltos, han generado un clima de descontento y desafección hacia la política que ha sido aprovechado por Nayib Bukele. ¿Cómo se explica entonces su llegada a la presidencia del país, y qué papel cumplen las Fuerzas Armadas durante su mandato?

3.2. La llegada al poder de Nayib Bukele: ¿el final del bipartidismo salvadoreño?

En 2019 la política salvadoreña sufrió un importante cambio que tiene como protagonista a Nayib Bukele. Pese a las expectativas de los partidos tradicionales (ARENA y FMLN), este ganó las elecciones celebradas en febrero de 2019 con el partido con el que se presentó –Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU)– sin necesidad de una segunda vuelta. Esta victoria que, lejos de ser un accidente electoral es la expresión de una crisis en el sistema político y social del país, cierra el ciclo del bipartidismo de la posguerra. Tanto el personaje como su movimiento político son la manifestación de una nueva configuración de actores y relaciones en el sistema político salvadoreño (Rodríguez, 2019).

Como candidato, Bukele lideró una fuerza que supo captar el descontento y el hartazgo de amplios sectores de la población, logrando comunicar y conectarse con el voto joven mayoritario que no conoció la guerra y que quería castigar a la clase política tradicional. Así, marcó una gran diferencia frente a los partidos tradicionales salvadoreños, presentando aspectos novedosos de narrativa, así como en términos de comunicación y uso de las redes sociales, sin perder de vista la manera de gestionar la política (Rodríguez, 2019).

En 2018, la confianza de los salvadoreños en las instituciones estaba en unos niveles que plasmaban una preocupante desafección hacia la democracia (Instituto Universitario de Opinión Pública, 2019). La única institución que aprobaba era la Iglesia (52%), seguida con una cierta distancia por las fuerzas armadas (27%), segundo lugar, y la policía (22%), en tercero. Por su parte, el Congreso (16%), el Poder Judicial (14%), el Gobierno (10%) y los partidos políticos (6%) se situaban por detrás. A la vista de esas cifras, y pese a haber sido alcalde de San Salvador por el FMLN, Bukele se presenta como el candidato que aglutina y capitaliza esa desafección a la política, con un discurso con una fuerte impronta religiosa y alineado con las Fuerzas Armadas.

En ese sentido, la coyuntura electoral que llevó a la victoria presidencial de Bukele y de GANA, es por lo tanto un político muy singular en el país. En él convergen varios factores estructurales y coyunturales, entre ellos: las ya mencionadas violencia e inseguridad; la crisis migratoria; el estancamiento económico; la insostenibilidad del espacio fiscal presionado por el endeudamiento; el enfrentamiento ideológico que generó gran malestar al impedir la aprobación de una Ley General del Agua debatida por más de una década; y en especial el escándalo y la condena pública de los casos de corrupción e impunidad de los altos cargos de los tres últimos gobiernos (Rodríguez R., 2019).

Así, en las presidenciales de 2019 Bukele obtuvo la mayoría absoluta con 1.434.856 votos (el 53,10%), aunque con una abstención del 51% del padrón electoral. El joven presidente se convirtió en la materialización del castigo a los partidos tradicionales y, a su vez, el resultado respalda una forma muy concreta de gestión: personalista, directa, muy activa en redes, en especial a través su cuenta personal de Twitter.

A pesar de que el resultado electoral se respetó sin objeciones, las condiciones de gobernabilidad son difíciles para el nuevo mandatario. La decena de legisladores que tiene en el Parlamento GANA, no son ni la cuarta parte de los votos que se necesitan para reformar, derogar o aprobar leyes por mayoría simple, puesto que se requieren un mínimo de 43 apoyos. Mucho más lejos queda la mayoría calificada –56 votos–, necesaria para reformar la Constitución, aprobar préstamos, adquirir deuda pública o elegir funcionarios del Estado. A través de los posibles pactos con otros partidos la formación de Bukele puede llegar a alcanzar 24 apoyos de los 84 asambleístas con los que cuenta el país (EFE, 2019).

La política en El Salvador enfrenta así la pugna entre un presidente que se sabe respaldado popularmente, frente a un poder legislativo con muy poca confianza por parte de la ciudadanía. Según los datos del Instituto Universitario de Opinión Pública (2019), el presidente cuenta con la confianza del 49.4% mientras que la “Asamblea Nacional” solo tiene un 4.9% en el penúltimo lugar de la escala, solo precedida por los “partidos políticos” con un 2.2%.

Dentro de las medidas más características del gobierno de Bukele está su continua apelación a la fuerza militar como brazo de ejecución de las políticas, el personalismo y un sistema de toma de decisiones caracterizado por el “orden y mando” que no atiende a los procedimientos ni al necesario cauce legislativo de las leyes en el marco de la democracia. Una expresión paradigmática de esta forma de hacer política se ha plasmado a la hora de intentar sacar adelante la financiación para una de sus propuestas electorales estrella: el Plan de Control Territorial.

3.3. El Plan de Control Territorial: ¿el fin justifica los medios?

Cuando en junio de 2019 Bukele tomó posesión, este prometió acabar durante su mandato con la violencia en El Salvador, una promesa que, si bien no es nueva en la política de este país, da muestras de la prioridad que este le otorga. En los primeros meses de su mandato existen unos registros que mejoran cualquier previsión al respecto, sobre todo en lo que respecta a la tasa de mortalidad. De los 11 homicidios diarios que se registraban en 2017, se ha pasado en mayo de 2020 a una media de 2 al día, con una percepción por parte de la población salvadoreña que la delincuencia y la inseguridad disminuyeron en 2019 (Instituto Universitario de Opinión Pública, 2019).

Como se ha mencionado, una de las propuestas clave es el Plan de Control Territorial (PCT) de lucha contra las maras. Este plan se basa en tres ejes: (i) atacar las finanzas de las pandillas; (ii) recuperar el centro de las grandes ciudades; y (iii) cortar la comunicación en las cárceles. Aunque el Presidente apela continuamente al carácter rupturista de su política frente a las que han desarrollado los partidos tradicionales, lo cierto es que la principal novedad de este PCT está en su componente urbano.

Puesto en marcha el 20 de junio de 2019, el Plan de Control Territorial (PCT) consta de seis fases que se desarrollarán a lo largo de 3 años con un presupuesto de 575 millones de dólares. No hay mucha información sobre la planificación de todas las fases. Sin embargo, plantea una postura de “mano dura”, basada en la ampliación de capacidades militares, cosa que ya habían hecho gobiernos anteriores. Asimismo, concentra la toma de decisiones en la figura del presidente y, adicionalmente, realiza un amplio esfuerzo comunicativo para proyectar y visibilizar la cadena de mando, recurriendo para ello las redes sociales.

No hay información sobre las etapas 4 a 7 del Plan más allá de que la 7 sólo se implementará si no se obtuvieron los resultados esperados en las etapas de 1 a 6. Sin embargo, de las primeras tres etapas queda claro que el Plan busca combinar algunas políticas sociales con un importante aumento de las capacidades de seguridad y defensa, especialmente del pie de fuerza militar. De hecho, buena parte del aumento del presupuesto se destinará al reclutamiento de nuevos soldados. A 2017 el personal de las Fuerzas Armadas de El Salvador era de 42 mil personas (Banco Mundial, 2020). En julio de 2019 el presidente ordenó reclutar 3.000 soldados, lo que supondría un aumento del 7% del personal de Defensa. La ejecución del Plan de Control Territorial por sí solo ocupaba a 7.300 soldados a principios de 2020.

La primera fase del plan contó con un presupuesto de 31,4 millones de dólares destinados a militarizar las calles con más de 7.000 soldados y aumentar la presencia policial con 2.500 agentes en 12 municipios con altos índices de pandillas y criminalidad, entre ellos la capital San Salvador. También se endureció las condiciones en las 28 prisiones, aislando a los pandilleros prohibiéndoles las visitas familiares y, durante varios días, incluso la salida de sus celdas hasta para ducharse, cortándoles así cualquier tipo de comunicación para evitar que dieran órdenes de asesinar o extorsionar (Vera, 2019).

La segunda fase se desarrolló de forma paralela a la primera, y se trata de un plan social que actúa en varias dimensiones sociales para evitar que los jóvenes entren en las pandillas. La fase III, por su parte, es una profundización de la primera fase y se centra en el fortalecimiento de capacidades militares. No obstante, la aprobación del préstamo que lo financiaría suscitó la primera gran crisis política, tal y como se expone a continuación.

3.4. *La Toma de la Asamblea: cuando las formas importan*

En agosto de 2019, el mandatario presentó la IIIª fase del PCT, para lo cual se hacía preciso la negociación de un préstamo por 109 millones de dólares con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Con estos fondos se pretende comprar chalecos antibalas, drones, helicópteros para soldados y policías, si bien no hay suficiente claridad sobre la distribución concreta del gasto. Para poder materializarlo, Bukele requería que la Asamblea del país aprobara los créditos con el BCIE. Ahora bien, como se ha apuntado, y a expensas de lo que suceda en las próximas elecciones legislativas que tendrán lugar en 2020, cabe subrayar que en ese órgano Bukele no cuenta con suficientes representantes afines sin contar con el apoyo de los partidos tradicionales.

Así, el jueves 6 de febrero de 2020, el Consejo de Ministros convocó a los diputados salvadoreños a una reunión extraordinaria prevista para el domingo 9 de ese mismo mes que trataría un punto único de agenda: la autorización para negociar el préstamo con el BCIE. Ese mismo día, la mayoría de diputados –54 de 84– declararon improcedente la convocatoria de acuerdo con el artículo 167 de la Constitución salvadoreña, alegando que el gobierno tiene esa facultad sólo en casos de emergencia nacional, como una catástrofe o una guerra (Lemus, 2020). Ante la negativa de los diputados de aceptar la convocatoria, decenas de policías cerraron las calles de acceso al edificio legislativo, mientras que soldados de la Fuerza Armada ingresaron al Salón Azul, el lugar donde se reúnen los diputados, siguiendo órdenes del presidente.

Además de la presencia militar en la Asamblea el presidente escribió en su red social que, si los diputados desobedecían la orden, el pueblo salvadoreño tenía derecho a la insurrección y convocó “al pueblo” a una calle aledaña al edificio legislativo. Para ello invocó el Artículo 86 de la Constitución que consagra el “derecho a la insurrección”. El mandatario salvadoreño dijo a sus seguidores que los diputados habían roto el orden constitucional y en consecuencia “el pueblo salvadoreño tiene derecho a la insurrección para remover a esos funcionarios”.

En medio de las fuertes presiones que se realizaban desde la presidencia salvadoreña con declaraciones dirigidas a los diputados, la llamada a la movilización frente a la Asamblea, se sucedieron despliegues de

militares y policías en ese órgano, así como en la sede de algunos partidos de la oposición. En ese clima de agitación alentado por Bukele, el Ministro de Defensa, René Merino, el sábado 8 de febrero emplazó a los militares a “obedecer al presidente de la República y comandante general de la Fuerza Armada en todas las ocasiones y riesgos, aún a costa de nuestras vidas” (Salina, 2020).

El domingo 9 de febrero, una vez en la Asamblea desconvocada por la mayoría opositora, Bukele se sentó en la silla del ausente presidente de la Asamblea Legislativa, diciendo: “Está claro quién tiene el control aquí”. Al salir del recinto se dirigió nuevamente a sus seguidores “Yo le pregunté a Dios y me dijo: paciencia”-, en alusión a que no tomaría el control de la Asamblea Legislativa. “En unos meses vamos a tener esta Asamblea”, mientras algunos seguidores le pedían el aval presidencial para una insurrección (Lemus, 2020). A lo que añadió: “Si estos sinvergüenzas [refiriéndose a los opositores] no aprueban en la semana... A todos estos sinvergüenzas los vamos a sacar por la puerta trasera. Una semana, señores. Pidan la paciencia, la prudencia por una semana. Ningún pueblo que va en contra de Dios ha triunfado. En una semana los convocamos acá. Yo no me voy a oponer de nuevo” (Lemus, 2020).

Ante el revuelo y la repulsa internacional que generó la estampa nunca vista en la historia de El Salvador de un poder legislativo tomado por los militares, el mandatario en una entrevista a un medio internacional afirmó que “lo de los militares fue solo un acto de presencia. Fijarse en esto es estar enfocándose en lo superficial”. En la misma entrevista, este añadió:

“el mundo es muy hipócrita. Les encanta las formas y las fotos y dice que hay que dialogar (...) el mundo es muy hipócrita, pero son las familias salvadoreñas las que entierran a sus muertos y no la comunidad internacional (...) mi único deseo es dejar un legado y bajar al mínimo la criminalidad en El Salvador (...) probablemente esto me golpee, pero es lo que beneficia a El Salvador” (García, 2020).

La administración Bukele, en menos de un año de mandato, a través de su plan de seguridad ha logrado reducir las cifras de violencia. Según las estadísticas de la Policía Nacional Civil, el promedio diario de asesinatos bajó de 9,2 en mayo, el mes previo a la toma de posesión de Bukele, a 3,8 el pasado enero (Delcid, 2020). Sin perder de vista estos buenos

resultados de la política de seguridad en la reducción de la violencia, cabe preguntarse por qué se hizo uso de las Fuerzas Armadas durante la crisis con la Asamblea. Si era algo “superficial”, ¿era necesario ese “acto de presencia de los militares” en sede parlamentaria? ¿A quién benefició? ¿Qué efectos tuvo?

El propio Bukele en la entrevista posterior al incidente añade que “estaba todo calculado (...) decidí que no tenía que hablar ahí sino en la calle donde estaba la gente. Entonces me fui y los soldados me siguieron y me rodeaban” (García, 2020). Si las Fuerzas Armadas de un país democrático tienen el deber de neutralidad política, ¿podría influir que las políticas que se iban a aprobar suponían un incremento de su presupuesto? ¿O más bien la declaración previa del Ministro de Defensa salvadoreño —es decir, “obedecer al presidente de la República y comandante general de la Fuerza Armada en todas las ocasiones y riesgos, aún a costa de nuestras vidas”?

Lo sucedido en la Asamblea salvadoreña este domingo 9 de febrero y la gestión de los días previos apunta a una militarización que conlleva un reforzamiento del poder ejecutivo en detrimento del legislativo. Tanto los discursos como las prácticas que suceden, con el uso de los militares para tratar de coaccionar a la oposición en la Asamblea, alertan del desdén con el que presidente considera a un poder legislativo en el que tiene minoría. Por ello, lo que a la postre refleja esta crisis, con el recurso por parte de Bukele a las Fuerzas Armadas como uno de los protagonistas de la misma, es la vulneración de unos principios fundamentales en toda democracia como es la separación de poderes y el deber de neutralidad política de las Fuerzas Armadas.

3.5. *La pandemia como nuevo parteaguas para intensificar la deriva militarizada*

A las pocas semanas de la militarización de la Asamblea Nacional para presionar la aprobación del préstamo para el PCT, se declaró la pandemia del COVID-19. El Salvador es un país vulnerable al virus por su nivel de pobreza y déficit de cobertura y calidad de la sanidad, además de sus restricciones económicas. Para contener su propagación, Bukele actuó con rapidez y decretó la cuarentena “domiciliaria completa” para todo el país por un mes e indicó que quienes la desacaten serán dete-

nidos y llevados a un “centro de contención”. Respecto a esta última decisión, la Corte Suprema de Justicia de El Salvador (CSJ) prohibió, a principios de abril, la orden del presidente de detener a personas que violen la cuarentena domiciliaria obligatoria e internarlos en albergues durante 30 días para contener el nuevo coronavirus.

Concretamente la CSJ declaró en su resolución que “El presidente de la República, la Policía Nacional Civil, la Fuerza Armada y cualquier otra autoridad tienen constitucionalmente prohibido privar de libertad en la forma de confinamiento o internamiento sanitario forzoso a las personas” (Deutsche Welle, 09/04/2020). El presidente se negó a acatar la resolución de la Corte argumentando que nada está por encima del “derecho constitucional a la vida y salud del pueblo salvadoreño”, lo que a la postre ha supuesto un nuevo conflicto con el poder ejecutivo como protagonista, si bien esta vez con el poder judicial como la otra parte afectada. Por su parte, la Sala Constitucional argumenta que el Gobierno no tiene poder para restringir los derechos recogidos en el texto constitucional. Solo una ley formal, es decir, un decreto legislativo publicado en debida forma puede hacerlo.

El presidente no tiene intención de pasar por el legislativo, con medidas que como esta pueden ser cuestionadas por los excesos en el comportamiento de los cuerpos de seguridad. De hecho, El procurador de Derechos Humanos de El Salvador, José Apolonio Tobar, señaló que se produjeron una serie de restricciones al trabajo de la prensa por parte de agentes de la Policía Nacional Civil (PNC) y de la Fuerza Armada (FAES) en medio de una cuarentena por el COVID-19. El Ombudsman aseguró que tienen registros de que miembros de la PNC y del Ejército “han restringido” la labor de los comunicadores “destruyendo material periodístico”. Esta misma situación ha sido denunciada por la Asociación de Periodistas de El Salvador (APES) (Deutsche Welle, 2020). Los periodistas ya habían denunciado que se les había dejado fuera de los sectores a los que se permitía la movilidad durante la cuarentena.

Además de las denuncias de los periodistas hay otras muestras de militarismo y mano dura. El presidente ordenó a través de su cuenta de Twitter cerrar totalmente el municipio de Puerto de La Libertad, tras difundirse un video en redes sociales en el que constaba gran afluencia de gente en las calles y varios negocios abiertos. El mandatario deter-

minó que el operativo de cierre estuviera a cargo del Ejército. A través de sus redes señaló que los pobladores del municipio no podían salir a comprar comida ni a la farmacia, tampoco les podrían llevar nada a domicilio, reiterando que todo tipo de circulación está prohibida, pues tampoco se puede salir o entrar a la localidad (RT, 2020), lo que es a todas luces una medida desproporcionada.

Durante esta gestión de la pandemia por coronavirus, El Salvador volvió a captar los focos más allá de las fronteras del país. En abril de 2020, tras el mayor repunte en la tasa de homicidios en el país durante su mandato, Bukele llegó a permitir el “uso de la fuerza letal” por parte de la policía (Comunicado Presidencia, 2020). En paralelo, desde las cuentas de la presidencia salvadoreña se difundieron imágenes en las que se podía ver a los reclusos semidesnudos concentrados en los patios de las cárceles.

Como señalan Mora y Fonseca (2019), los presidentes salvadoreños han querido demostrar que cuentan con pleno apoyo de una institución, como las Fuerzas Armadas, que en el pasado fue un agente de los cambios de régimen. Bukele no ha sido una excepción, y no solo busca el apoyo de los militares sino que muestra públicamente su control de la institución. Un presidente civil que asume una suerte de papel de “comandante en jefe” no porque la Ley se lo otorgue sino porque comanda en tiempo real la acción del ejército y es acatado. El matiz respecto a otras etapas del bipartidismo de posguerra en El Salvador es el énfasis en proyectar esa “mano dura” y su ostentación a través de su propia cuenta personal, sin pasar por alto su vulneración de los *check-and-balance*.

Entre tanto, las Fuerzas Armadas salvadoreñas siguen recuperando el espacio perdido tras los Acuerdos de Paz, y en 2019 registran el mayor aumento del presupuesto de defensa de todo el periodo de posguerra, con unas cifras respecto al PIB que desde 1995 el país no había dedicado a esta partida (SIPRI, 2020). Por ello, el componente visual destacado en el primer año de Bukele en la presidencia de El Salvador no debe perder de vista que se acompaña de un gasto mayor en este campo, reflejando así las prioridades planteadas durante su mandato.

Conclusiones

La gestión de Bukele durante sus primeros meses de mandato, en línea con la de otros países de América Latina, se inscribe en una dinámica de remilitarización que erosiona el sistema democrático salvadoreño. A diferencia de lo sucedido décadas atrás, el caso analizado muestra una vez más como son los propios mandatarios civiles, como en este caso Bukele, quienes están recurriendo a los cuerpos castrenses como aliados políticos, infringiendo así el deber de neutralidad que se le supone a esa institución en un estado democrático.

Entre los nuevos roles que adquieren las Fuerzas Armadas de la región, se constata su instrumentalización política por la imagen que representan y proyectan en la sociedad, en un momento de fuerte desafección hacia la política, los políticos y los partidos. Aunque la pretensión de vincularse con las Fuerzas Armadas por parte de un gobernante no es algo novedoso en el país, sí lo es la intensidad y los medios a través de los cuales lo lleva a cabo. Así, se ha constatado el recurso a una herramienta como las redes sociales, en especial Twitter, y la estrategia de Bukele es vincularse a estos cuerpos con mayor legitimidad y confianza entre la ciudadanía –más en términos relativos que absolutos–, al mismo tiempo que disuade a sus oponentes en momentos de tensión. Mientras tanto, las Fuerzas Armadas salvadoreñas siguen ganando terreno, y beneficiándose de una mayores prerrogativas y recursos, con un aumento histórico del presupuesto de defensa.

Como se aprecia durante la crisis de la toma de la Asamblea por los militares o durante la gestión de la pandemia del COVID-19, se produce una intensificación de la militarización de la esfera pública, y una mayor penetración visual de los imperativos militares en la sociedad civil a través de las redes sociales, con el sobre control de lo militar y los “valores” militares: jerarquización, centralismo, disciplina, conformidad, etc.

Entre los riesgos desde un prisma democrático, además de la preocupante vulneración de Derechos Humanos durante la gestión de estas crisis, se constata una creciente polarización de la política salvadoreña entre los partidarios de un liderazgo iliberal como el de Bukele, y quienes alzan la voz y critican sus políticas; reduciéndose el espacio para posiciones matizadas o alternativas. Los órganos del Estado que no se

sienten bajo su control –como el poder legislativo o el judicial– han sido señalados y se aprecia la vulneración de sus procedimientos, así como el acatamiento de sus decisiones.

En definitiva, el primer año de Bukele como Presidente de El Salvador arroja unas cifras esperanzadoras en lo que respecta a la violencia –sobre todo la tasa de mortalidad– y su gestión de la pandemia –en lo que respecta a contagiados y mortalidad; si bien se advierten importantes riesgos desde un prisma democrático y de derechos humanos, por la erosión en la cultura democrática, y la vulneración del respeto a la separación de poderes que rige en todo Estado de Derecho. Será la ciudadanía salvadoreña quien en última instancia tendrá que valorar si le compensa esa aparente eficacia frente a la degradación democrática, o si no es posible contemplar una vía que no reproduzca el célebre adagio sobre si el fin justifica los medios.

NOTAS

1. Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de José Antonio Sanahuja, Marco Vinicio Méndez Coto y Carlos Alberto Peña. Por supuesto, los fallos u omisiones son responsabilidad exclusiva de los autores.
2. “Si fuera un dictador hubiera tomado el control del Gobierno anoche”, *El País*, 10 de febrero de 2020 [Acceso: 10 de febrero de 2020].
3. Un ejemplo elocuente a este respecto es: Diamint, R. (2001). *Democracia y seguridad en América Latina*, Ed. GEL-UTDT, Buenos Aires.
4. Grabendorff (2019) apunta que las cuatro funciones de las Fuerzas Armadas en América Latina son: (i) la tradicional, de defensa de la soberanía territorial; (ii) de desarrollo, para responder a casos de catástrofes y operaciones de infraestructuras; (iii) de carácter global, con la participación en operaciones y misiones en el exterior, y (iv) de “política interna”, con labores de mantenimiento de la seguridad pública. Esta última, vinculada a la seguridad pública, se ha intensificado con el apoyo de Estados Unidos, si bien otros países a raíz

de las experiencias dictatoriales han sido, al menos discursivamente, firmes defensores de mantener una separación entre la esfera interna y externa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial (27 de abril de 2020). Base de datos. Obtenido de https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2016&locations=SV&name_desc=true&start=1960&view=chart
- Benito M.M. (2015). “Estados-Unidos y América Latina: una relación construida desde el poder y la inseguridad”, en Ríos J., en Benito M.M. y A. Castillo (coord.) La arquitectura de la violencia y la seguridad en América Latina, Ed. La Catarata, Madrid.
- Berghahn, V. R. (1981). *Militarism: The history of an international debate, 1861-1979*, Ed. Warwicksire, Berg.
- Corporación Latinobarómetro (2018). “Informe 2018”, *Latinobarómetro*, Santiago de Chile.
- Dammert, L. (2013). “Militarización de la seguridad pública”: ¿Dónde quedó la reforma policial?”, en Fernández de Soto G. Y P. Pérez-Herrero, América Latina: sociedad, economía y seguridad, Ed. Marcial Pons, Universidad de Alcalá-CAF.
- Diamint, R. (2001). *Democracia y seguridad en América Latina*, Ed. GEL-UTDT, Buenos Aires.
- Diamint, R. (2015). “A new militarism in Latin America”, *Journal of Democracy*, no 26 (4), pp. 155-168.
- Delcid, M. (21 de febrero de 2020). Oposición de El Salvador pide interpelar a funcionarios del presidente Nayib Bukele. CNN. Recuperado el 11 de abril de 2020, de <https://cnnespanol.cnn.com/2020/02/21/alerta-el-salvador-oposicion-pide-interpelar-a-funcionarios-del-presidente-nayib-bukele/>
- Deutsche Welle (09 de abril de 2020). El Salvador: Corte Suprema anula orden de Bukele de detener a los que violen cuarentena. Deutsche

- Welle. Recuperado el 22 de abril de 2020, de <https://www.dw.com/es/el-salvador-corte-suprema-anula-orden-de-bukele-de-detener-a-los-que-violen-cuarentena/a-53071232>
- Deutsche Welle (09 de abril de 2020). El Salvador: denuncian restricciones a la prensa durante emergencia por coronavirus. DW. Obtenido de <https://www.dw.com/es/el-salvador-denuncian-restricciones-a-la-prensa-durante-emergencia-por-coronavirus/a-53001593>
- Díaz, M. G. (19 de Junio de 2019). Nayib Bukele y las maras: 3 estrategias con las que el presidente de El Salvador pretende hacer frente a las pandillas (y cuán novedosas son). BBC Mundo. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48698983>
- EFE (10 de febrero de 2019). La gobernabilidad en el Congreso de El Salvador, primer escollo para Bukele. Agencia EFE. Recuperado el 21 de 02 de 2020, de <https://www.efe.com/efe/america/politica/la-gobernabilidad-en-el-congreso-de-salvador-primer-escollo-para-bukele/20000035-3893459>
- Grabendorff, W. (2019). “América Latina tampoco es una isla. Nuevos desafíos geopolíticos”, *Nueva Sociedad* (enero). Disponible en: <https://nuso.org/articulo/america-latina-militares-seguridad/>
- Fernández, S. M. (12 de abril de 2018). Hacia una política de seguridad sostenible en el Salvador. Obtenido de Boletín electrónico : http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO42-2018_Politica_SegSostenible_ElSalvador_SofiaMtnezFdez.pdf
- Fisas, F. (1979). El poder militar en España, Barcelona, Laia.
- García, J. (2020). “Si fuera un dictador hubiera tomado el control del Gobierno anoche”, *El País*, 10 de febrero de 2020.
- Gill, L. (2005). “Escuela de las Américas: entrenamiento militar, violencia política e impunidad en las Américas”, Ed. Cuatro Vientos, Santiago de Chile.
- Instituto Universitario de Opinión Pública. (2019). La población salvadoreña evalúa la situación general del país a finales del año 2019. UCA. Recuperado el 21 de abril de 2020, de <http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/BOLEVAL2019.pdf>
- Isacson, A. (2019). “What is Latin America’s Political Turmoil Doing to Civilian Control of the Military?”, Commentary WOLA, Washington Office for Latin America, 10 de diciembre de 2019.

- Kyle, B. J. y Reiter, A. G. (2019). "A new dawn for Latin American Militaries", *NACLA Report on the Americas*, no 52: 1, pp. 18-28.
- Lemus, E. (10 de febrero de 2020). "Está claro quién tiene el control aquí": el presidente Bukele militariza y amenaza a la Asamblea Legislativa de El Salvador. Univisión. Recuperado el 11 de abril de 2020, de <https://www.univision.com/noticias/america-latina/esta-claro-quien-tiene-el-control-aqui-el-presidente-bukele-militariza-y-amenaza-a-la-asamblea-legislativa-de-el-salvador>
- Mesa, M. (2009). "Violencia transnacional en Centroamérica: retos y desafíos", en *Anuario CEIPAZ 2009-2010 Crisis y cambio en la sociedad global*, Centro de Estudios e Investigaciones para la Paz, pp. 247-265.
- Ministerio de Hacienda (2019). Ministerio de Hacienda. Recuperado el 27 de 04 de 2020, de Propuesta de Financiamiento del Plan de Control Territorial: <https://www.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-SEDE-PPX-2019-21299.pdf>
- Miranda, D. (11 de noviembre de 2009). ¿Nueva militarización en El Salvador? Obtenido de Noticias UCA: <https://noticias.uca.edu.sv/articulos/-nueva-militarizacion-en-el-salvador>
- Mora, F., & Fonseca, B. (17 de 12 de 2019). Por qué ya no son los 70 para las fuerzas armadas en América Latina. *Américas Quarterly*. Obtenido de <https://www.americasquarterly.org/nuevo-rol-de-militares>
- Presidencia El Salvador (2020). Comunicado oficial de la Presidencia de la República, 27 de abril
- Press, E. (15 de 02 de 2020). La crisis política despierta el fantasma del militarismo en América Latina. *Expansión*. Recuperado el 12 de 04 de 2020, de https://www.expansion.com/agencia/europa_press/2020/02/15/20200215095252.html
- Rodríguez, E. (2020a). "La movilización social sacude América Latina", en *Política Exterior*, n° 193, enero-febrero, Madrid
- Rodríguez, E. (2020b). "La desecuritización como posibilidad", en García-Segura, C., Sanahuja, J. A. y F. Verdes-Montenegro (coord.) *100 años de Relaciones Internacionales: una mirada reflexiva*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia [en prensa].
- Rodríguez, R. (2019). La llegada al poder del presidente Bukele: Un análisis de coyuntura, en *Análisis Carolina* n° 09/2019, Fundación Carolina, Madrid, junio 2019.

- RT. (19 de Abril de 2020). Ni comida ni farmacia ni servicio a domicilio: Bukele ordena el cierre completo de un municipio por romper la cuarentena. RT Actualidad. Recuperado el 22 de 04 de 2020, de <https://actualidad.rt.com/actualidad/350456-comida-farmacia-domicilio-bukele-cierre-municipio-romper-cuarentena>
- Sanahuja, J.A. y J. Schünemann (2012). El nexa seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda. In *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo: visiones, políticas y actores* (pp. 17-70). Universidad Complutense.
- Sanahuja J. A. (2019). “América Latina: malestar democrático y retos de la crisis de la globalización”, en *Panorama Estratégico 2019*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Salinas, C. (2020). “Bukele se enfrenta al Parlamento de El Salvador y genera una crisis constitucional”, *El País*, 10 de febrero de 2020.
- Senghaas, D. (1974). *Armamento y militarismo*, México D. F., Siglo XXI editores.
- SIPRI (2020). “SIPRI Military Expenditure Database”, Stockholm International Peace Research Institute. Disponible: <https://www.sipri.org/databases/milex>
- Tokatlian, J. G. (2019). “Las siete cajas de pandora de la derecha suramericana”, en *Crisis*, n° 39, 19 de julio de 2019.
- Vagt, A. (1967). *A History of Militarism Civilian and Military*, Revised Edition, Free Press.
- Vera, A. (12 de 08 de 2019). Guerra a las maras en El Salvador. El Mundo. Recuperado el 21 de 04 de 2020, de <https://www.elmundo.es/internacional/2019/08/12/5d501d8afc6c83061a8b4590.html>
- Verdes-Montenegro, F. J. (2019). “La (re)militarización de la política latinoamericana”, en *Documento de Trabajo*, n° 14, Fundación Carolina, Madrid.
- Verdes-Montenegro, F. J. (2020) “La militarización como institucionalización de lo excepcional: la defensa en la teoría de la securitización”, en García-Segura, C., Sanahuja, J.A. y F. Verdes-Montenegro (coord.) *100 años de Relaciones Internacionales: una mirada reflexiva*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia [en prensa].

OTROS

Acuerdo de Esquipulas II (1987). Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2530.pdf>

Acuerdo de Paz de Chapultepec (1992). <http://www.redicces.org.sv/jspui/handle/10972/229>

RESUMEN

Bukele y las Fuerzas Armadas: un tándem que erosiona los contrapesos de la democracia salvadoreña

En febrero de 2020, El Salvador acaparó el foco internacional por unas imágenes en las que las Fuerzas Armadas hacían acto de presencia en el salón de plenos de una Asamblea Nacional tomada por su mandatario, Nayib Bukele. Lejos de ser algo puntual, en el primer año del presidente salvadoreño se han sucedido otras estampas que protagonizan las Fuerzas Armadas y las fuerzas policiales del país que han generado preocupación desde un prisma democrático.

Ante la dinámica de remilitarización que está abriéndose paso, el presente trabajo analiza el caso de Bukele en El Salvador durante el primer año de mandato. Como se expondrá, lo que se está registrando en este país centroamericano es un ejemplo paradigmático del nuevo rol que están adquiriendo las Fuerzas Armadas en la región, y los riesgos que conlleva.

Para ello, en primer lugar, se expondrá sucintamente qué se entiende por militarización y en qué se diferencia de la noción de militarismo. Seguidamente, se expondrán los rasgos de la dinámica de remilitarización en América Latina, y qué se entiende por *kakhiwashing*. A través de ese aparato analítico-conceptual se procederá al análisis del caso salvadoreño, contextualizando cuál es la situación en la que Bukele irrumpe, y el uso que está haciendo de las Fuerzas Armadas.

ABSTRACT

Bukele and the Armed Forces: a tandem that erodes the counterweights of the Salvadoran democracy

During February 2020, El Salvador was under the international focus due to the publication of images of the Armed Forces making an appearance at the plenary hall of a National Assembly while it was took by the president, Nayib Bukele.

Far from being punctual, during the first year of his government many other events where military forces were involved has taken place in El Salvador. Those images have generated concern about the rule of law and democracy in the country. This work analysis the dynamics of remilitarization that is breaking through, during the first year of Bekele's government as a paradigmatic example of the new role that the Armed Forces are acquiring in Latin American region, and the risks involved.

With this aim, we briefly explain what is meant by militarization and how it differs from the notion of militarism. Next, we explain the features of the remilitarization dynamics in Latin America, and what is meant by the concept of "Kakhi-washing". Finally, we use this analytical-conceptual apparatus applied to Salvadoran case.

SUMMARIO

Bukele e as Forças Armadas: um conjunto que corrói os contrapesos da democracia salvadorenha

Em fevereiro de 2020, El Salvador monopolizou o foco internacional devido às imagens que mostram as Forças Armadas no plenário de uma Assembleia Legislativa tomada por seu presidente Nayib Bukele. Longe de ser algo pontual, no primeiro ano do presidente salvadorenho surgiram outras imagens nas que as Forças Armadas e as forças policiais do país aparecem em evidência e que geraram preocupação a partir de um prisma democrático.

Dada a dinâmica da remilitarização que está surgindo, este artigo analisa o caso de Bukele em El Salvador durante o primeiro ano de seu

mandato. Como se verá, o que está sucedendo neste país da América Central é um exemplo paradigmático do novo papel que as Forças Armadas estão adquirindo na região e dos riscos que isso acarreta.

Para isso, primeiro, explicar-se-à brevemente o que se entende por militarização e como ela difere da noção de militarismo. A seguir, expor-se-ão os aspectos da dinâmica da remilitarização na América Latina e o que se entende por kakhiwashing. Por meio desse aparato analítico-conceitual o caso salvadorenho será analisado, contextualizando a situação da chegada de Bukele e o uso que ele está fazendo das Forças Armadas.



Militarization, Organized Crime, and Democratic Challenges in Mexico

Roberto Zepeda, Jonathan D. Rosen and Thiago Rodrigues

Introduction

This paper examines the nexus between corruption, weak institutions, drug trafficking, and organized crime in Mexico. (Morris 2012; Zepeda, Rosen 2019). Historical legacy has determined the current events of contemporary Mexico, which is characterized by a transition from an authoritarian to a democratic regime (Velasco 2012). Despite its transition to democracy, Mexico has been plagued by high levels of corruption and impunity. This article utilizes data and qualitative analysis to examine the trends in corruption and insecurity as well as lack of trust in institutions. This chapter also analyzes organized crime in Mexico and how the country's *war on drugs* has resulted in increases in violence and insecurity. Our main argument is that the

militarization of public safety, especially since Calderón's administration (2006-2012), and tough on crime policies in general have failed to address the underlying institutional challenges that the country faces connecting corruption, organized crime and political institutions.

Democratization and Corruption: Fragile Institutions

According to the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), corruption is a complex social, political and economic phenomenon that affects all countries, as it undermines democratic institutions, hinders economic development, and contributes to government instability. Corruption, according to the UNODC, attacks the basis of democratic institutions by distorting electoral processes, perverting the rule of law, and creating bureaucratic obstacles whose only reason for existence is to ask for bribes. In this context, economic development is constrained because foreign direct investment is deterred and small businesses within the country often find it impossible to overcome the “start-up costs” required because of corruption (UNODC 2020).

Mexico experienced seven decades of single-party rule by the Institutional Revolutionary Party (*Partido Revolucionario Institucional* – PRI). While the PRI began to lose political control at the state level in the 1980s, this party controlled the federal government until 2000, when for the first time in history, the National Action Party (*Partido Acción Nacional* – PAN) assumed power with the election of Vicente Fox Quesada to the presidency (Shirk 2005; Edmonds-Poli, Shirk 2016; Olney 2018).

Despite the transition to democracy, Mexico remains plagued by high levels of corruption and impunity (Morris, Klesner 2010; Andreas 1998; Shelley 2001, Morris 2009; Rosen, Zepeda 2016). According to Transparency International's Corruption Perceptions Index (CPI), Mexico has become more corrupt over time. From 2000 to 2015, Mexico moved from the 57th to the 106th position on the corruption ranking, with one being the least corrupt country and 180 being the most corrupt country (Transparency International 2019). In 2018 Mexico ranked 135 out of 180 countries, with the higher the number the more corruption (Transparency International 2018). The levels of corruption

between 2015 and 2018 escalated notably, which is paradoxical the period considered to mark a first phase on the democratic transition in the country, after two PAN administrations, one PRI and the victory of Andrés Manuel López Obrador (MORENA – Movement for the National Renovation). In 2019, Mexico ranked 130 in this same ranking, improving its position with respect to 2018. This suggests that the new government has taken action against corruption, but also that it will take time to alleviate this phenomenon (Transparencia Mexicana 2020).

In this context, organized crime groups have increased their ability to infiltrate government structures, especially in local governments, by taking advantage of the political “new comers” and their urgency to find spaces to secure position as formal political authorities. High level officials, including governors, from various states like Michoacán, Nayarit, Tamaulipas, and Quintana Roo have been involved in cases of corruption and linkages to drug cartels (Grillo 2014; Maldonado Aranda 2012, Olney 2018). The complex relationship between states and organized crime groups presents major challenges when attempting to implement strategies to combat drug trafficking and organized crime. During the period 2007-2017, at least 17 Mexican governors have either been under investigation, captured, or are fugitives of an array of crimes and felonies (García 2017).

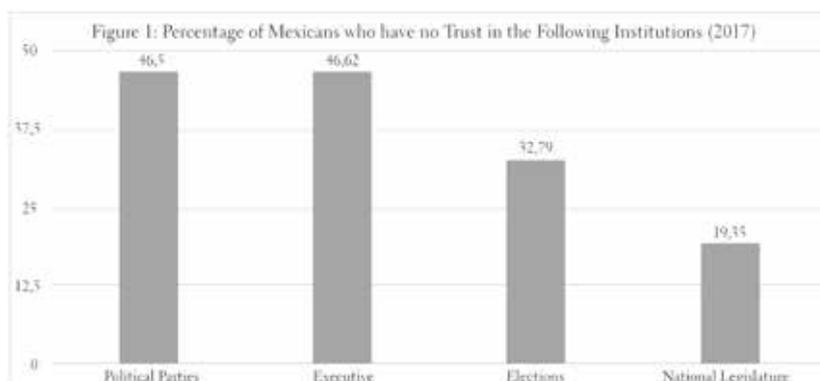
One of the institutions that has been plagued by corruption is the police. Prior to the implementation of the national guard, there were different police bodies at various levels (i.e., federal, subnational and local police). The police, especially the local police, are perceived as one of the most corrupt institutions in the country. At the national level, the municipal preventative police forces accounted for nearly 40 percent of the police force, while the federal ministerial police, accounted for only 1.6 percent of the total police forces. Working as a police officer is very dangerous and many individuals have died while in the line of duty. Police are not well paid, which also makes them vulnerable to accepting bribes from organized crime groups (Davis 2006; Zepeda Lecuona 2009).

Furthermore, Mexico faces major challenges with high levels of impunity generated by an inefficient judiciary system. The high levels of impunity in the country persist despite major reforms to the judicial

system that began in 2008. According to a Washington Office on Latin America (WOLA) report, there remains much “to be done for Mexico to enjoy a system that holds perpetrators accountable for crimes while ensuring respect for human rights.” (Mayer, Suárez Enriquez 2016). There are various obstacles that must be addressed, such as the need to change entrenched practices, pass new laws, and train personnel. Ultimately, reforming a judicial system is tough work-in-progress that has been taking decades-long to process some positive outcomes.

Trust in Institutions and Democracy

The high levels of corruption and impunity have contributed to Mexicans being very distrustful of institutions. For example, 46.5 percent of Mexicans responded “not at all” in the 2017 LAPOP survey when asked their level of trust in political parties. Similarly, 46.62 percent of respondents do not trust at all the executive. Only 5.01 percent of respondents answered that they have “a lot” of trust in the executive. On the other hand, only 2.20 percent of respondents contended that they had “a lot” of trust in political parties.



Source: Created by authors with data from LAPOP 2017.

Note: The respondents in this question answered “not at all” when asked their levels of trust in these institutions.

Mexicans also have very low levels of trust in politicians, likely because of the seemingly endless number of corruption scandals involving politicians in all branches of government. In fact, 41.16 percent of Mexicans

in 2017 believed that “all” politicians are corrupt, while 36.76 percent believed that “more than half of them” are corrupt. On the other hand, only 5.20 percent answered that “less than half of them” are corrupt.

Moreover, survey research demonstrates that Mexicans are very dissatisfied with democracy. According to the 2017 Mexico survey conducted by LAPOP only 3.46 percent of the population responded that they are “very satisfied” with democracy. On the other hand, 49.53 percent of the survey contended that they are “dissatisfied,” while 23.97 argued that they are “very dissatisfied.” These data indicate a severe damage regarding the Mexican citizenship trust in their political institutions, an element which is, simultaneously, an effect of decades of political practices and a reinforcement to the incentives to tolerate or to cooperate with organized crime groups or politician’s misconducts.

Felipe Calderón’s Drug War: Militarization as politics by other means

President Felipe Calderón (2006-2012), from the right-wing oriented party PAN, assumed the presidency after a contested election against Andrés Manuel López Obrador of the left-wing political party PRD (Rodrigues, Labate 2019). Thousands of protestors hit the streets to protest the massive levels of fraud that allegedly occurred during the elections. Given this context, Calderón, who assumed power as a relatively weak president, sought to increase his power and demonstrate his toughness by launching a *war on drugs* against the major drug cartels and organized crime groups operating in the country. It is true that Mexican administrations have been fully committed to the so-called U.S. war on drugs since the early 1970s.

This commitment meant the acceptance of intelligence services offered by U.S. agencies or the actual presence of American agents in Mexican territory—especially, from the Drug Enforcement Administration (DEA) and the CIA—and the promise to engage military forces in counter-narcotics operations. In part, the U.S. administrations, notably since Reagan’s (1981-1989), assumed the optics that military forces would be more effective to fight well-armed and wealthy “drug cartels” and, also, they would be less corrupt than Federal, state and municipal

police forces (Rodrigues, Labate 2019). In this sense, the Calderón's "declaration of war" was not the beginning of the "militarization" of Mexican public safety, but a new and more intense phase in its history (Rodrigues, Kalil, Zepeda, Rosen 2017). Here, we take the definition of "militarization of public safety" in its basic definition as the engagement of military troops in tasks and missions traditionally conducted by police forces, such as urban patrolling, streets' and highway's check points, operations to arrest "drug lords", participation in anti-drugs criminal investigations, missions to destroy illicit laboratories and cultivation areas among others (Rosen, Zepeda 2016; Rodrigues, Kalil, Zepeda, Rosen 2017).

As stated by Rubén Aguilar and Jorge Castañeda (2012), the main reason that Calderón declared the war on drugs was political to gain the legitimation, supposedly lost in the 2006 presidential elections, in the middle of the protests in the streets of Mexico City. Other scholars also observe that the war on drugs (Chabat 2010) was launched immediately after Calderón was sworn in and sought to draw attention away from the highly controversial 2006 election (Watt, Zepeda 2012). President Calderón desired to weaken the increasing power of the cartels in the country and elevated the threat of drug trafficking and organized crime groups to the top national security threat. As a result, however, drug trafficking and violence increased during the Calderón government (Carpenter 2012; Grillo 2012). First, organized crime groups battled among each other for control of territory and drug routes (Watt, Zepeda 2012; Jones 2016). These activities resulted in increases in violence over time. Second, drug trafficking organizations fought with the government, who deployed the military to combat these criminal groups. Nevertheless, Calderón insisted in deploying the military instead of the police due to the former higher levels of citizenship confidence. The Mexican military is also believed to be better trained and more efficient than the police, besides the fact that their basic training is supposed to be linked to tasks related to national defense and warfare, and not policing activities (Moloeznik 2009; O'Neil 2009).

The militarization of the drug war led to high levels of violence in Mexico. Drug-related killings spiked from 2,120 in 2006 to 5,153 in 2008. In 2009, 6,587 drug-related killings occurred (Shirk 2010). Ac-

According to data from *Reforma*, Chihuahua accounted for 31 percent of the total drug-related killings in 2009. Other states also had high percentages of drug-related homicides: Sinaloa (12 percent); Guerrero (10 percent); and Durango (10 percent) (Shirk 2010).

According to various official sources, the number of narco-executions increased notably from 2007 to 2011, when violence reached its peak (López, Del Pozo 2012). In 2012, violence started to decline as the number of narco-executions related to organized crime reduced notably compared with the previous year. Furthermore, between 2006 and 2012 approximately 26,000 people disappeared. In addition, at least 10,000 individuals were murdered and buried in “narco-graves” over the same period (Macias 2014). In summary, estimates reveal that more than 100,000 murders occurred during the Calderón government as a result of the war on drugs (Aguilar, Castañeda 2012).

Violence during the Peña Nieto Government: PRI again, Militarization again

Enrique Peña Nieto (PRI) assumed the presidency in 2012. The new president distinguished himself from the previous government by focusing less on the discourse of the drug war and more on various reforms. Peña Nieto passed educational and energy reforms, although they have been quite controversial in nature. In addition, the new president spent less effort marketing the victories of the war on drugs, which is a stark contrast from the Calderón government, which invested tremendous resources touting the successes of the drug war. For instance, Mexican television stations would routinely show the capture of major kingpins who were paraded in front of the public. Thus, while the discourse regarding drug strategies might be different, the drug policies have remained quite similar.

The Peña Nieto *sexenio* had more homicides than the one of his predecessor Felipe Calderón. According to data provided by The National System of Public Security (Sistema Nacional de Seguridad Pública – SNSP), 104,794 homicides occurred between 2006 and 2012. However, relying on the same source, during the Peña Nieto *sexenio*, there were 130,165 homicides. Mexico is confronting the

highest levels of violence in recent decades. In 2018, there were 33,743 intentional homicides and the homicide rate per 100,000 inhabitants in that year was 23.1—the highest in the last 23 years. In the subnational level, the rates were even more drastic. Colima registered the highest rate in 2017 for this crime (81.1), followed by Baja California (77) and Guerrero (61.3). In sum, 24 out of the 32 subnational states registered an increase in the number of intentional homicides in 2018 with regard to the previous year, according to data provided by the SNSP.

The state of Guerrero, and its major city, Acapulco, are examples of the effect of the militarization of public safety in Mexico. In 2011, also according to SNSP data Acapulco registered 1,008 homicides for a population of 813,443 inhabitants, which makes a rate of 123.9 deaths per 100,000 inhabitants. The next year presented 1,170 homicides for a population estimated in 822,422 which implies in a rate of 142.3 deaths per 100,000 inhabitants. These numbers put Acapulco among the five more violent cities in the world (Rodrigues, Kalil, Zepeda, Rosen 2017). The southwestern state of Guerrero had become in previous years a major way in for synthetic raw material for methamphetamines from Asia, and an important via for the South American cocaine towards the U.S. The combination of these elements increased the interest of major Mexican drug-trafficking organizations (DTO) from center and north Mexico, such as the Michoacán Family and The Zetas, in the area. The arrival of big DTOs, seeking for association with local gangs, has stressed the competition among them and also has challenged the tradition influence of the Sinaloa Cartel and its associates in Guerrero. The competition embedded in an illegal environment trends to spark violence among illegal armed groups (Rodrigues, Kalil, Zepeda, Rosen 2017). That is a plausible hypothesis to make sense of the increment of homicides in Acapulco from 2010 to 2012.

President Felipe Calderón, while ending his administration, decided to face burst of violence in Guerrero by being faithful to his anti-drug policy. In doing so, his administration deployed 10,000 troops to Guerrero, among Army and Federal Police numbers (Rodrigues, Kalil, Zepeda, Rosen 2017). Calderón's decision was not defied by Peña Nieto. The numbers in terms of lethality that followed were:

Year	Number of Homicides	Population	Rate per 100,000
2013	883	830,309	106,3
2014	590	837,271	70,5
2015	902	843,413	107
2016	918	838,841	108,2

Source: By the Authors based on SNSP/Homicide Monitor

Despite the proportional reduction of the previous homicide rate, the ratio stabilized in a very high level, with we remember that the tolerable rate for the World Health Organization (WHO) is 10 homicides per 100,000. In sum, the militarized Acapulco remained violent, presenting a different geographical display of the most lethal areas, which could be attributed not by (or at least, not only) the military presence, but also by the stabilization of a renewed balance of power among local gangs/DTOs with the definition of territories and routes (Rodrigues, Kalil, Zepeda, Rosen 2017).

Despite the continuation of the failed militarized anti-narco policies, the Peña Nieto Administration has gathered some “successes” in the war on drugs. When the country’s most-wanted drug lord Joaquín “El Chapo” Guzmán was recaptured in January 2016, President Peña Nieto tweeted: “Mission accomplished.” Yet this victory in the *war on drugs* has not led to a reduction in crime, as Guzmán’s extradition to the United States in January 2017 has triggered more violence in Mexico. At the same time, other rival cartels such as the Jalisco New Generation cartel –a powerful new organization specialized in meth-amphetamines– has expanded along the Pacific coast, entering the highly disputed Guerrero shoreline.

The impacts of organized crime and illicit activities has also reached the business community. On May 3, 2018, Grupo Lala, one of the most important private companies in Mexico, closed operations in one of its distribution centers located in Southern Tamaulipas, due to insecurity and high levels of violence. The firm argued that security conditions were not adequate to continue operating. This company controls almost 50 percent of the milk market in Mexico, but the distribution center was shut down after one of the company’s trucks were torched in a nearby locality (Woody 2018). Tamaulipas is one of Mexico’s most

violent states, mainly due to the fighting between the Gulf Cartel and The Zetas for the control of the Northeast of Mexico.

Not only has Grupo Lala suffered due to organized crime groups, but also companies such as Coca Cola – FEMSA and Grupo Mexico Transportes, which have either relocated their plants or suffered significant robberies. In May 19, 2018, organized crime groups caused the derailment of 39 train cars and four locomotives in Orizaba, Veracruz. According to Grupo México Transporte, this event generated losses valued at \$312 million pesos, considering the costs from sales, theft of goods and restoration of roads and equipment. Veracruz has been one of the most violent states in recent years as a result of the disputes of criminal groups for the control of drug trafficking routes to Texas by the U.S.-Mexico border and through the Mexican Gulf. These criminal groups have also diversified their illicit activities to include the theft of oil and gas from pipelines.

According to official sources, the theft of fuel, also known as “*huachicoleo*”, generated losses to PEMEX (the major oil company in Mexico) of around 30,000 million pesos (approximately US\$1.5 billion). This kind of theft has increased around 35 percent during the Peña Nieto’s *sexenio*. In 2006, the number of illegal taps detected in the company’s pipelines was 213, climbing to 691 in 2010 and to 6,249 in 2015. This figure reached 10,363 in 2017 (Woody 2018). The majority of Mexican drug cartels participate in fuel theft.

Table 1. Number of Intentional Homicides and Narco-executions in Mexico (2006-2019)		
	Narco-executions	Homicides
	Milenio	SNSP
2007	2,773	10,253
2008	5,661	13,155
2009	8,281	16,118
2010	12,658	20,680

2011	12,284	22,852
2012	11,412	21,736
2013	10,095	18,106
2014	7,993	15,520
2015	8,393	16,909
2016	10,961	20,547
2017	12,532	25,340
2018	15,887	33,743
2019	23,393	34,582
Total	142,323	269,541
<i>Source: prepared by the authors with data from Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), 2020, and Milenio newspaper.</i>		

Militarization, Impunity, and Human Rights

In 2014, the Peña Nieto administration faced an international scandal with the killing of 43 students from a local teacher's college in Ayotzinapa, Guerrero, who were murdered in the city of Iguala. Hannah Stone (2014) argues, "A crime of this scale –the abduction and killing of 43 people– could not be carried out in secret. It required a culture of fear and complicity to prevent other authorities in Iguala from intervening and keep the residents silent". The police allegedly handed over the students to a local gang in Guerrero, Guerreros Unidos, who helped dispose the bodies. Investigations demonstrate that the government played an important role in the cover-up of such horrific events. Maureen Meyer (2016) of the Washington Office on Latin America (WOLA) asserts that "[t]his is one of the worst cases of human rights violations seen in Mexico's recent history. Two years later, the Mexican government has done very little to help these wounds heal. It is shocking that, despite dedicating significant resources, the Mexican government has not found the students, and that its own officials have obstructed the investigation." The events that occurred in Guerrero have harmed Mexico's international reputation and called into question the ability of the Peña Nieto government to maintain law and order in the country.

Moreover, the police and the military have been involved in major human rights abuses, which are examples of state fragility. Upon assuming office, President Peña Nieto sought to make significant changes to the nature of internal security in the country. First, he launched the National Gendarmerie, which served as a special unit within the Mexican Federal Police. The government planned for the National Gendarmerie to initially have 50,000 members, but this unit ended up with 10,000 members. Second, the Peña Nieto government passed its Internal Security Act, which increased the power of the military, specifically their role in internal policing, and made it more difficult for civilian oversight of the institution (Mayer 2019). Despite the Mexican Congress approving the law in 2017, a year later the Supreme Court ruled that this act violated the Mexican constitution. Human rights experts viewed this as a victory. According to Maureen Meyer (2018) “this Supreme Court ruling is one of the most important of recent years: it’s an acknowledgement that civil institutions are responsible for providing security to a country’s citizens, and that the military is not a police force. Soldiers should not be used as a substitute for police and Mexico’s armed forces shouldn’t be in charge of the country’s domestic security. This law would have cemented the military’s role in patrolling the streets and would have granted them broad power over civil institutions.”

Despite human rights advocates celebrating the Supreme Court ruling, Mexico militarization apparatus was not demobilized, and Mexican political authorities have still been facing many challenges regarding human rights abuses. According to Mexico’s National Human Rights Commission (*Comisión Nacional de los Derechos Humanos – CNDH*), this organization has been flooded with 10,000 complaints of human rights violations of the armed forces, from 2010 to 2016 (Meyer 2017). Yet the number of investigations by Mexican authorities have been significantly less than 10,000, demonstrating that impunity remains rampant. For instance, between 2012 and 2016, 268 investigations existed regarding cases of torture and crime committed by soldiers. During the same period, official figures show that there were 121 investigations into abuse of authority by soldiers as well as 37 investigations of forced disappearances. The number of investigations of other crimes committed by soldiers during the same period is significantly less: 31 investigations of crimes related to sexual violence, 17 investi-

gations into homicides, three cases of extortion, three investigations of false imprisonment, and two cases of robbery (Suárez-Enriquez, Meyer 2017).

Despite the plethora of complaints, the number of convictions against Mexican soldiers for human rights violations and other crimes remains astonishingly low. It also is important to note that the Mexican government is not transparent about such information. This is a strategic move on the government to hide information from civilians by decreasing the levels of transparency and accountability. According to Ximena Suárez-Enriquez, “there is little available information about convictions of soldiers in the civilian justice system for crimes and human rights violations. Such information is not public, and it is fragmented among the hundreds of thousands of cases that the Federal Judiciary tries each year. Obtaining information about convictions of soldiers is a complicated endeavor, demanding great monitoring efforts” (Suárez-Enriquez, Meyer 2017). Based on official data, only seven convictions have occurred for covering up crimes and destroying corpses between 2012 and 2016. Moreover, there were only three convictions on forced disappearances and three for homicides. There have also been two convictions for “injuries and trespassing” and one conviction for rape. In sum, there have only been 16 convictions between 2012 and 2016 despite the rampant number of reported human rights abuses by soldiers (Suárez-Enriquez, Meyer 2017).

In 2017, the Peña Nieto Administration also tried to pass a new National Security Act in an attempt to officially modify the Mexico’s Armed Forces constitutional mission in order to include the tasks on public security. Despite its approval at the National Congress, in 2018, the Mexico’s Supreme Court found the act unconstitutional, cancelling its effects. It happened when right after Andrés Manuel López Obrador (aka AMLO) victory on the presidential election. During his campaign, AMLO was vehemently against the militarization of public safety. Among his promises if elected, AMLO included a new approach to public security centered in the social-economic promotion of the low-income families, in the support to poor young people and in a deep reform in the national security sector in order to allow the ‘demilitarization’ of the Mexican *war on drugs*.

AMLO: The False Promise of a Progressive Administration?

Andrés Manuel López Obrador won the presidential elections in July 2018 in a landslide victory. López Obrador displayed during his years on the opposition a different perspective on how to combat drug trafficking and organized crime. For example, he has stressed that reducing poverty and fighting corruption will be two major actions of his government to counter violence and crime. He has highlighted the problem of the youth who neither work nor study (the “*ninis*”: “*ni trabajan, ni estudian*”). AMLO stated during his presidential campaign that providing more employment and education opportunities would reduce the recruitment of the youth who is convened by organized crime groups. Similarly, for AMLO, creating economic prosperity and more opportunities for the poorest would reduce the levels of violence in Mexico.

Yet the AMLO government has continued to face major challenges with violence and insecurity. The NGO *Causa En Común* (2019) released a report in 2019 contesting the official governmental statistics in order to demonstrate that many indicators of violence have increased in 2019 when compared to 2018. Mexico has had more than 820 intentional homicides in the first seven months of 2019 compared to the same seven-month period in 2018, revealing that violence has continued unabated (*Causa en Común* 2019). There also have been increases in the number of reported victims for certain crimes. For instance, there have been 133 more reported kidnapping victims in the first seven months of this year when compared to the same time period in 2018 during the AMLO administration, demonstrating the high levels of insecurity that exist in Mexico.

Researchers also note that Mexico has witnessed 5,593 more robberies with the use of violence during the first seven months of 2019 compared to the available data from the previous year (*Causa en Común* 2019). Decreasing violence in Mexico will not happen overnight, but the current data reveals that the AMLO government has not witnessed reductions in insecurity levels in 2019. President López Obrador will continue to face pressure to increase levels of citizen security and reduce the levels of violence plaguing the country.

One of the factors that has contributed to the increase in violence in Mexico is the transition to a new political regime, in particular, the rise of AMLO to the presidency as he has implemented a series of major reforms labeled “The Fourth Transformation”. According to diverse authors such as Luis Astorga (2005) among others, the escalation of violence related to organized crime takes place when a change of government occurs: this would be the case with AMLO. Astorga (2015) argues that during the PRI regime (1929-2000 and 2012-2018) organized crime operated in conspiracy, with the support or tolerance of the government. Therefore, a change of in the pinnacle of political power in Mexico implies that organized crime groups must fight violently among them and against the security related agencies in order to preserve their previous privileges.

On the other hand, President López Obrador began his administration with a struggle against oil theft. According to data from his government, during 2018 the economic losses for this criminal activity amounted to 65 billion pesos. Before taking office in December 2018, around 80,000 barrels per day were stolen, but by April 2019, this figure had been reduced to 5,000 barrels per day. In other words, the efforts of the AMLO government contributed to the reduction of this type of crime, but, as mentioned above, overall levels of violence in the country have increased (Semple 2019).

Regarding public security, the AMLO administration has been trying to implement a strategy that have been criticized for keeping many elements of the previous militarization of public safety. Previously, the insecurity problem generated by organized crime was considered to be the result of political-institutional factors, but the relevance of factors related to the economy, the labor market, poverty, as well as inequality and social marginalization were overlooked. These have become factors that encourage the illicit activities of organized crime groups.

At the rhetorical level, AMLO’s security strategy program has a different perspective from that of his predecessors Peña Nieto and Calderón. The fight against corruption and the reduction of poverty are two of the main actions of his government have announced to counteract violence and organized crime. There has been a serious commitment to tackle corruption in all levels of the public administration as various union leaders, lawyers and high-level officials of previous governments

have been prosecuted for a diverse array of crimes. AMLO considers that the government should promote economic prosperity and greater job opportunities to reduce levels of violence in Mexico.

For the first time in Mexico's recent history, there is a strong formal commitment from the highest position of political power to fight corruption. AMLO's government has prosecuted some notorious figures for allegedly being involved in major corruption cases. Among them, AMLO's government has apprehended Juan Collado, the lawyer for the ex-president Enrique Peña Nieto, as well as the former Pemex director, Emilio Lozoya. The latter was arrested in Spain in February 2020 by Interpol and the Spanish National Police. His case is connected to the massive corruption scandal involving the Brazilian construction company Odebrecht. Similarly, the previous secretary of public security, the main official in charge of the fight against drug trafficking in Mexico, Genaro García Luna, was apprehended in Dallas, Texas accused of collaborating with the Sinaloa cartel and receiving millions in bribes from this criminal group when he served as a security officer during Calderón's six-year term.

The objective is to tackle corruption and, from there, generate resources to finance social programs. According to the OECD, corruption costs Mexico around 10 percent of its GDP, which is about \$150 billion per year. Peña Nieto's government was plagued by several corruption cases, especially a scandal in which his former wife Angelica Rivera, a TV actress, bought a house from a construction company that had received contracts from the Peña Nieto government, according to a newspaper investigation (Espallargas 2019).

According to Transparency International's Global Corruption Barometer 2019, around 60 percent of Mexicans consider that the fight against corruption being undertaken by the AMLO government is right and on track. Transparency International's Global Corruption Barometer is one of the most important international studies on the phenomenon. The document was released by the Ministry of the Civil Service, and it shows a historical improvement, considering that the previous year only 23 percent of Mexicans trusted the federal government's anti-corruption policies. This means a significant improvement in the first year of Andrés Manuel López Obrador's presidency almost tripled. of corruption.

Final Remarks

Violence and bloodshed have marked Mexico during the Calderón and Peña Nieto administrations. While violence initially decreased during the Peña Nieto government, the figures related to homicides rates and the “war on drugs” has increased over time. Peña Nieto was inundated with various scandals, while keeping the same general militarized anti-narco strategy conducted by Calderón. In addition, human rights abuses remained omnipresent within the state apparatus and as a regular practice connecting politicians, political parties, public security agents, businessmen, organized crime groups and the Mexican major DTOs.

The “democratization” process has affected attempts to combat drug trafficking and organized crime, as a result of differences between state governments and the federal government; which is an interesting side-effect of a process that is commonly seen as a positive move for every single country under authoritarian rule. The problem is that the “golden rule” of democratization does not work the same way no matter where. In a country like Mexico, with a complex economy (both on the legal and illegal sides), a complicated political system, a historically vibrating and combative society, and an intricate framework in which legal and illegal agents cooperate and compete, the implementation of liberal democracy can produce an imbalance in power distribution among political, economic and armed actors.

In this context, local state administrations do not always cooperate with the federal government, particularly when governors are from a different political party than the party in power at the federal level. Thus, there has not been effective collaboration between the different levels of government because of political interests and rivalry. In such a landscape, it is difficult to create a robust institutional framework of coordination for security-related issues between the different levels of government. This framework must go beyond political interest and should prioritize national and public security, two complicate goals to achieve.

The transformation in the security strategy of President Andrés Manuel López Obrador represented during his campaign a new hope for reversing the high levels of violence and insecurity that afflict the country. Nevertheless, in March 2019, one of the first decisions of the new admin-

istration was the creation of a National Guard to substitute the military on public security activities. Despite AMLO's campaign claims and his initial declarations as president-elected, the actual National Guard was summoned in 2019 as a hybrid corporation formed by military police officers and Navy troops and its direction was attached to the Secretary of National Defense (SEDENA), controlled by the Army. Their training will take place in military facilities, under military supervision.

Civil society organizations, such as the Mexican Center for the Promotion and Defense of Human Rights (CMDPDH), have been vocalizing tough critics toward AMLO's public security policies, highlighting the potential persistence of massive human rights violations. For the CMDPDH (2019), a militarized National Guard is a distortion and a paradox vis-à-vis the expectations the Mexican leftists and the progressive social movements project for the AMLO's administration. AMLO's strange approach to public security and human rights has risen suspicions on two other items also discussed in this paper: corruption and impunity. The new administration has not yet proved itself when the actual polices are compared to AMLO's electoral promises. The militarization of public security has been a failure in Mexico and elsewhere in Latin America, as analyze and demonstrated by experts both on the progressive and conservative sides of the political spectrum. Nevertheless, AMLO's current position toward the 'security issue' in Mexico has been revealing itself "more of the same". If it is true, the twelve-year bloodshed of Calderón's and Peña Nieto's administrations could be initiating a new and violent extension.

BIBLIOGRAPHY

- Aguilar, Rubén; Castañeda, Jorge (2012). *El narco: la guerra fallida*. México: Punto de Lectura.
- Aguirre, Jerjes; Aguirre; Amador Herrera, Hugo (2013). Institutional weakness and organized crime in Mexico: the case of Michoacán, *Trends in Organized Crime* 16, no. 2, pp. 221-238.
- Andreas, Peter (1998). The political economy of narco-corruption in Mexico. *Current History*, n. 97, p. 160.

- Astorga, Luis (2015). “¿Qué querían que hiciera?”: *inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*. México: Grijalbo.
- Astorga, Luis (2005). *El siglo de las drogas: el narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*. México: Plaza y Janés.
- Brophy, Stephanie (2008). Mexico: Cartels, corruption and cocaine: A profile of the Gulf cartel, *Global Crime* 9, no. 3, pp. 248-261.
- Carpenter, Ted Galen (2012). *The Fire Next Door: Mexico’s Drug Violence and the Danger to America*. Washington, D.C.: CATO Institute.
- Causa en Común (2019). *Elementos para un verdadero informe sobre seguridad con motivo del primer informe de gobierno*. México: Causa en Común.
- Centro Mexicano para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos. (2019). *La propuesta del Presidente Andrés Manuel López Obrador de militarizar la seguridad pública a través de la creación de una guardia nacional*. México: CMPDDH.
- Chabat, Jorge (2010). La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor, México: *Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)*, División de Estudios Internacionales.
- Cornelius, Wayne A.; Shirk, David A. (eds) (2007). *Reforming the administration of justice in Mexico*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Davis, Diane E. (2006). Undermining the rule of law: Democratization and the dark side of police reform in Mexico, *Latin American Politics and Society* 48, no. 1, pp. 55-86.
- Edmonds-Poli, Emily; Shirk David A.; (2016). *Contemporary Mexican Politics*. Lanham, MD.: Rowman & Littlefield, third edition.
- Espallargas, Adrian (2019). López Obrador cumple un año sin la transformación que prometía, ABC, 1 de diciembre.
- García, Jacobo (2017). La corrupción de los gobernadores sacude México y cerca a Peña Nieto, *El País*, April 12.
- Grillo, Ioan Grillo (2014). After Vigilante War, Drug Trafficking Returns to Michoacan, Mexico, *InSight Crime*, October 13, <http://www.insight-crime.org/news-analysis/vigilante-war-drug-trafficking-michoacan-mexico>, accessed April 2017.

- Grillo, Ioan (2012). *El Narco: Inside Mexico's Criminal Insurgency*. New York, N.Y.: Bloomsbury Press.
- Hiskey, Jonathan T. Hiskey; Bowler, Shaun (2005). Local context and democratization in Mexico, *American Journal of Political Science* 49, no. 1, pp. 57-71.
- Jones, Nathan P. (2016). *Mexico's Illicit Drug Networks and the State Reaction*. Washington, D.C. Georgetown University Press, 2016.
- Lawson, Chappell (2000). Mexico's unfinished transition: democratization and authoritarian enclaves in Mexico, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* 16, no. 2, pp. 267-287.
- López, Rafael López; del Pozo, María (2012). 27 ejecutados al día, *Milenio*, December 1.
- Macias, Veronica Macias (2014). Han encontrado 246 narcofosas, en tres años, *El Economista*, June 11.
- Maldonado Aranda, Salvador (2012). Drogas, violencia y militarización en el México rural: el caso de Michoacán. *Revista mexicana de sociología* 74, no. 1, pp. 5-39.
- Martin, Eric Martin (2017). Mexican President's Support Plumbs New Low as Gasoline Soars, *Bloomberg*, January 18.
- Meyer, Maureen; Suárez-Enriquez, Ximena (2016). *WOLA report: Mexico's new judiciary system*. Washington, DC: Washington Office of Latin America.
- Meyer, Maureen (2016). On the Eve of the 2nd Anniversary of the 43 Students' Disappearance, the Mexican Government Still Holds on to Already Disproven 'Historic Truth', *Washington Office on Latin America*, September 22, available at <https://www.wola.org/2016/09/eve-2nd-anniversary-43-students-disappearance-mexican-government-still-holds-already-disproven-historic-truth/>, accessed September 2016.
- Meyer, Maureen (2019). Mexico's Proposed National Guard Would Solidify the Militarization of Public Security, *Washington Office on Latin America*, available at <https://www.wola.org/analysis/mexico-national-guard-military-abuses/>, accessed May 16, 2019.
- Moloeznik, Marcos Pablo (2009). The Militarization of Public Security and the Role of the Military in Mexico, *Police and Public Security in Mexico*, n. 2, pp. 65-92.

- Morris, Stephen D. (2009). *Political corruption in Mexico: The impact of democratization*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Morris, Stephen D.; Klesner, Joseph L. (2010). Corruption and trust: Theoretical considerations and evidence from Mexico, *Comparative Political Studies* 43, no. 10, pp. 1258-1285.
- Morris, Stephen D. (2012), Corruption, drug trafficking, and violence in Mexico, *The Brown Journal of World Affairs* 18, no. 2, pp. 29-43.
- Olney, Patricia (2018). *Local Mexico: Democratic Transitions in an Authoritarian Context*. Boulder, CO: First Forum Press.
- O'Neil, Shannon (2009). The real war in Mexico: How democracy can defeat the drug cartels, *Foreign Affairs*, pp. 63-77.
- Reuters (2019). Murders in Mexico surge to record in first half of 2019 *Reuters*, July 21.
- Rosen, Jonathan D.; Zepeda, Roberto (2016). *Organized Crime, Drug Trafficking, and Violence in Mexico: The Transition from Felipe Calderón to Enrique Peña Nieto*. Lanham: Lexington.
- Rodrigues, Thiago; Labate, Beatriz C. (2019). México y el narcoanálisis: una genealogía de las políticas de drogas en los gobiernos Calderón y Peña Nieto, *Colombia Internacional*, n. 100, pp. 39-65.
- Rodrigues, Thiago; Kalil, Mariana; Zepeda, Roberto; Rosen, Jonathan D. (2017). War Zone Acapulco: Urban Drug-Trafficking in the Americas, *Contexto Internacional*, vol. 39, n. 3, pp. 609-631.
- Sample, Kirk (2019). Mexico Declares Victory Over Fuel Thieves. But Is It Lasting?. *The New York Times*, May 5.
- Shirk, David A. (2005). *Mexico's New Politics: the PAN and Democratic Change*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Shirk, David A. (2010), *Drug Violence in Mexico: Data and Analysis from 2001-2009*. San Diego: Transborder Institute.
- Stone, Hannah (2014). The Disappeared of Iguala, Mexico: A Crime Foretold, *InSight Crime*, November 20, <http://www.insightcrime.org/news-analysis/mexico-disappeared-iguala-crime-foretold-students>, accessed September 2016, 2.
- Suárez-Enríquez, Ximena; Meyer, Maureen (2017). *Overlooking Justice: Human Rights Violations Committed by Mexican Soldiers against Civilians are Met with Impunity*. Washington, DC: WOLA.

- Transparency International (2019). *Transparency International's Corruptions Perceptions Index*, available at <https://www.transparency.org/country/MEX>, accessed September 2019.
- Transparency International (2014). Corruption Perceptions Index 2014: Results, *Transparency International*, <http://www.transparency.org/cpi2014/results>, accessed September 2016.
- Transparencia Mexicana (2020). México detiene caída en el Índice de Percepción de la Corrupción: Transparencia Mexicana, *Transparencia Mexicana*, January 22. Available at: <https://www.tm.org.mx/ipc2019/>, consulted in April 2020.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2020). UNODC's Action against Corruption and Economic Crime, Vienna: UNODC Available at: <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html>, consulted in April 21, 2020.
- Velasco, José Luis (2012). *Insurgency, Authoritarianism, an Drug-Trafficking in Mexico's 'Democratization'*. London: Routledge.
- Watt, Peter; Zepeda, Roberto (2012). *Drug War Mexico: Politics, Neoliberalism and Violence in the New Narcoeconomy*. London, U.K.: Zed Books.
- Washington Office on Latin America (WOLA) (2018). Mexico Supreme Court Overturns Controversial Security Law, WOLA, November 15, 2018, <https://www.wola.org/2018/11/mexico-supreme-court-overtorns-controversial-security-law/>, accessed May 15, 2019.
- Woody, Christopher (2018). Another major Mexican company is shutting down some of its operations amid record levels of violence, *Business Insider*, May 24.
- Woody, Christopher (2018a). Mexico's oil company is losing more than a billion dollars a year to cartels — and its own employees are helping them out, *Business Insider*, April 13.
- Zepeda, Roberto; Rosen, Jonathan D. (2019). The Dimensions of Violence in Mexico, in Rosen, J.D.; Bagley, B.; Chabat, J. (eds.). *The Criminalization of States: The Relationship Between States and Organized Crime*, Lanham, MD: Lexington Books, pp. 55-80.
- Zepeda Lecuona, Guillermo (2009). Mexican Police and the Criminal Justice System, *Police and Public Security in Mexico*, vol 3, pp. 39-64.

ABSTRACT

**Militarization, Organized Crime, and
Democratic Challenges in Mexico**

Since the beginning of the twenty-first century, Mexico has been facing two intrinsically and turbulent phenomena: the so-called ‘democratization process’ and the risen of massive organized crime organizations. This article tackles some of the multiple connections between these two branches of contemporary Mexican history, highlighting the combined effects of the persistence militarization of public security and the complex process of political renovation on corruption practices, human rights violation and the quality of democracy itself.

RESUMEN

**Militarización, crimen organizado y
desafíos democráticos en México**

Desde comienzos del siglo veintiuno, México ha enfrentado dos intrincados y tormentosos fenómenos: el llamado ‘proceso de democratización’ y la emergencia de grandes grupos del crimen organizado. El presente artículo analiza algunas de las múltiples conexiones entre esos dos rasgos de la historia contemporánea de México, subrayando los efectos combinados que la persistencia de las estrategias de militarización de la seguridad pública y el complejo proceso de renovación política ejercen sobre las prácticas de corrupción, las violaciones a los derechos humanos y a la calidad misma de la democracia.

SUMMARY

**Militarização, Crime Organizado e
Desafios Democráticos no México**

Desde o começo do século vinte-e-um, o México tem enfrentado dois intrincados e tumultuosos processo: o chamado ‘processo de democratização’ e a emergência de grandes grupos do crime organizado. O presente artigo analisa algumas das múltiplas conexões esses dois vetores da histórica mexicana contemporânea, destacando os efeitos

combinados que a persistente estratégia de militarização da segurança pública e o complexo processo de renovação política exercem sobre as práticas de corrupção, as violações dos direitos humanos e a própria qualidade da democracia.



Acciones de las fuerzas del orden ante protestas populares: Ecuador 2005 y Bolivia 2019

María Belén Garrido y Theo Roncken

El 20 de abril del 2005, el expresidente Lucio Gutiérrez, tuvo que dejar el poder en Ecuador, gracias a las acciones emprendidas por movimientos no-violentos conocidos como “los forajidos” (El Telégrafo, 2015), quienes salieron a la calle demandando respeto a la Constitución y al Estado de Derecho. Entre noviembre y diciembre del 2004, a través de una mayoría que dirigía el partido político del expresidente Gutiérrez, el Legislativo, destituyó (El Universo, 2004^a) a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y a los suplentes del Tribunal Supremo Electoral y Tribunal Constitucional y nombraron a otros (El Universo, 2004b) que reflejaban las nuevas alianzas en el Congreso, que permitieron el regreso del expresidente Abdalá Bucaram al Ecuador. Este hecho y los continuos casos de corrupción y peculado hicieron que miles de ciudadanos pidieran la salida del expresidente Lucio Gutiérrez.

Por otro lado, Evo Morales, expresidente de Bolivia, ha buscado permanecer en el poder por todos los medios. Para evadir la negativa constitucional de postularse para un cuarto período presidencial, Morales realizó en febrero del 2016 una consulta popular (BBC, 2016), que perdió con el 51,3 por ciento de votos en contra. Ante eso Morales hizo un pedido exitoso al Tribunal Constitucional (BBC, 2018) para poder participar en las elecciones del 2019. El 24 de octubre del 2019 el Tribunal Supremo Electoral (Infobae, 2019a) lo declaró ganador en primera vuelta. Esto intensificó el reclamo principalmente no-violento de miles de bolivianos por fraude electoral, además de desestimar la recomendación de la OEA (Russia Today, 2019) de realizar una segunda vuelta de elecciones para dirimir la disputa. En ambos casos, los principales detonantes para que estos presidentes no terminen su mandato fueron de carácter político, y respondieron a una creciente ola de resistencia civil.

Chenoweth y Stephan en su análisis de 323 campañas violentas y no-violentas entre 1900 y 2006, sostienen que un movimiento no violento tiene 46 por ciento más de probabilidades de ser exitoso, si obtiene el apoyo militar.¹ A continuación, hacemos una comparación sobre las razones que determinaron el accionar tanto de la Policía como de las Fuerzas Armadas en estos dos países durante estos dos acontecimientos. Agrupamos dichas acciones alrededor de tres puntos principales.

Unidad

La unidad y cohesión dentro de la Policía y las Fuerzas Armadas, son elementos que se ponen en riesgo cuando las acciones de protesta son esencialmente no-violentas. Debido a que “el enemigo” no está usando violencia, no se percibe un conflicto entre iguales, dando lugar a defecciones. En Ecuador, Gutiérrez declaró Estado de emergencia el 15 de abril del 2005 en cadena nacional, pero el Jefe de la Fuerza Terrestre, General Luis Aguas (Araujo, 2016), no estuvo presente, dando un claro signo de la división que había en las Fuerzas Armadas ante la decisión del Ejecutivo. Efectivamente, el 16 de abril miles de quiteños entendieron dicho mensaje y salieron a protestar en bicicletas sin que miembros del Ejército salgan a la calle a reprimirlos. Posteriormente,

el pedido de represión por parte de Gutiérrez llegó al punto, que el General de la Policía Nacional, Jorge Poveda, renunció y pidió la baja, diciendo que: “Frente a esta violencia, como comandante de la policía, como ecuatoriano, lamento (El Universo, 2005) lo acontecido el día de ayer y frente a eso no puedo seguirme prestando para ser testigo del enfrentamiento del pueblo ecuatoriano”.

En Bolivia, en cambio, fueron cuadros subalternos de la Policía en varias ciudades con alto número de población, quienes entre el 8 y 9 de noviembre de 2019, se sumaron a las acciones de protesta civil. “...no pueden comprarnos, nuestra unidad no tiene precio”, dijo una sargenta en defensa del motín (La Vanguardia, 2019). Este tipo de reacción no es novedad en el contexto político boliviano, si consideramos el levantamiento policial de febrero de 2003 contra el “impuestazo” (Opinión, 2019) decretado por el expresidente Gonzalo Sánchez de Lozada bajo presión del Fondo Monetario Internacional; o la sublevación de policías de rangos bajos y medios quienes, en junio de 2012 (BBC, 2012), reclamaron mejoras salariales y cambios en el reglamento interno de su institución que agravaron las medidas disciplinarias contra el personal subalterno. Con estos antecedentes, el 9 de noviembre de 2019 el ministro de Gobierno, Carlos Romero (El mundo Bolivia, 2019), se apresuró en negar que se movilizaría a las Fuerzas Armadas para aplacar a la protesta, como había sucedido en febrero de 2003, con saldo de 36 muertos y decenas de heridos (Opinión, 2019).

En ambos casos, con matices propios, las acciones de resistencia civil dejaron a los comandantes de las fuerzas del orden ante un gran dilema, porque veían como la unidad y cohesión de sus organizaciones estaban en juego. Ante tales hechos, a pesar de que se relegó a algunos jefes máximos de sus funciones sustituyéndolos con nuevos comandantes, la tensión social tanto en las calles como dentro de los cuarteles hizo que las fuerzas del orden decidieran retirarles el respaldo a sus respectivos presidentes.

La legitimidad y su imagen

Si la represión se ejerce contra personas cuyas razones son reconocidas como justas o legítimas, la afectación no es solo al interior de las

instituciones que ejercen la represión, sino que su imagen y respeto por parte de la sociedad se ve afectada. Desde el regreso al sistema democrático en 1978, Las Fuerzas Armadas del Ecuador gozan de un alto grado de legitimidad dentro de la sociedad ecuatoriana. Sin embargo, sus intervenciones en salidas prematuras del poder de los presidentes, solo ha provocado que esa imagen se deteriore, según revelan los resultados de las encuestas².

El uso indiscriminado de gases lacrimógenos, contra manifestantes no-violentos, restó legitimidad a su accionar, y mostró una imagen de la institución que apoyaba el accionar del presidente, a pesar de que se había violado la constitución.

En Bolivia el temor a sufrir semejante pérdida de legitimidad prevalecía en noviembre de 2019 en la alta jerarquía de las Fuerzas Armadas; temor agravado por las consecuencias judiciales que tuvo la represión de la protesta que en octubre de 2003 (ver abajo). Del 2002 al 2003 la corporación Latinobarómetro registró en Bolivia un repentino aumento de la desconfianza pública hacia la institución militar (de 63,3 a 77,5 por ciento)³. Si bien ese impacto no tardó en nivelarse, encuestas de LAPOP dan cuenta de una nueva tendencia a la pérdida de confianza (Ciudadanía, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública, 2012) en las Fuerzas Armadas durante la segunda presidencia de Evo Morales (2010-2014); la que, de todas maneras, se mantiene entre las más bajas de la región⁴.

Así, en situaciones que superaban la capacidad de intervención de la Policía, las acciones de represión en las que las Fuerzas Armadas cada vez más participaban, jugaban en contra de esa (mayor o menor) legitimidad lograda dentro de la sociedad. En ambos países los militares estuvieron en la disyuntiva entre respaldar las decisiones del presidente elegido o al mandato de la Constitución. En ambos casos, adoptaron una posición realista, donde primaban sus intereses como institución.

Temor a condenas futuras

Los miembros de las Policía como de las Fuerzas Armadas de ambos países saben que violar los derechos humanos puede implicar juicios

y hasta posiblemente encarcelamiento por varios años. En Ecuador a pesar de que miembros de la Policía y Fuerzas Armadas tenían fuero de corte, los militares juzgados en Chile y Argentina, fueron un antecedente para reflexionar sobre las condiciones legales que tienen, y que puede en un futuro cambiar, permitiendo igual que sean juzgados por tribunales ya sea nacionales o internacionales.

En el caso de Bolivia, la represión ejercida en (febrero y octubre de) 2003 por miembros de las Fuerzas Armadas, no pudo evitar la repentina interrupción de la presidencia de Sánchez de Lozada. Pero mientras que este y allegados cercanos a él, encontraron exilio en el exterior, los ministros que se quedaron fueron condenados a tres años de prisión y los comandantes (El País, 2010) de las Fuerzas Armadas recibieron quince años. Además de mellar la dignidad institucional castrense, la historia no da cuenta de un similar castigo a la alta jerarquía de la Policía boliviana por violencias institucionales encargadas.

Sin duda, ese fue el principal motivo del retiro de apoyo militar a la continuidad de la presidencia de Morales. El otrora comandante de las Fuerzas Armadas, Gral. Williams Kaliman, era calificado como hombre de confianza del presidente, lo que contrasta con la posterior narrativa de un “golpe de Estado” (Democracy Now, 2019) clásico, en el que hay un objetivo militar de quedarse en el poder o, como mínimo, dirimir los conductores de una nueva gestión duradera. El 14 de noviembre, tras la apresurada salida de Morales a México, la presidenta interina de Bolivia, Jeanine Añez, por decreto (Infobae, 2019b) eximió de responsabilidades penales a las Fuerzas Armadas en la conservación del orden público, dando así paso a su intervención inmediata y puntual en los acontecimientos que se habían tornado bastante más violentos. Con ese respaldo formal, la institución no dudó en operar, a pesar de la ola de críticas (El País, 2019) generada a nivel nacional e internacional.

Como punto aparte, vale preguntar, ¿cuáles son las consecuencias para los miembros de las Fuerzas Armadas de estos países al retirarle el apoyo al presidente? En ambos casos es ninguna. Los miembros de la Policía y las Fuerzas Armadas del Ecuador tenían para esos años fuero de corte y basados en las acciones previas de otros comandantes del Comando Conjunto, que habían retirado el apoyo al gobernante de turno, (caso de Abdalá Bucaram y Jamil Mahuad) sin tener ninguna consecuencia personal o para sus carreras. En el caso boliviano, la

acción militar generó un acalorado debate sobre la existencia o no de una intención golpista con participación militar que terminó de negar el carácter autogestionado de la prolongada protesta popular contra la reelección de Morales.

Balance

Tanto la Policía como Fuerzas Armadas buscan primero defender sus intereses institucionales, misiones constitucionales y privilegios conquistados. Las acciones inconstitucionales de los gobernantes y las acciones no-violentas de los ciudadanos que piden el respeto al Estado de Derecho, pone en encrucijada a estas instituciones que en estos casos optan por defender la constitución.

NOTAS

1. Chenoweth, E. & Stephan, M. 2008, ‘Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict’ en *International Security* 33:1: 7-44.
2. Para mayor información, recomendamos recurrir a: El Universo (2004, agosto 18) Informe revela baja confianza institucional en Ecuador. Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/2004/08/18/0001/8/2345686D7F7D468CBC10CE11E090FDB8.html> ó Noticias del Ecuador Blogspot (2007, mayo 03) Confianza del pueblo ecuatoriano en el gobierno, sus instituciones y organizaciones. Recuperado de: <http://noticiasdeecuador1.blogspot.com/2007/05/confianza-del-pueblo-ecuatoriano-en-el.html>
3. Para los datos por año y por país ver Latinobarómetro en: <http://www.latinobarometro.org/latCodebooks.jsp>.
4. Ver: Ciudadanía/LAPOP. Cultura política de la democracia en Bolivia, 2012. Hacia la igualdad de oportunidades. Cochabamba, septiembre de 2012, en <https://www.vanderbilt.edu/lapop/bolivia/Bolivia-2012-Report.pdf>, páginas 107-109.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araujo, William (2016). Segunda Parte del especial “La Batalla de Abril”.. LA CAIDA DE LUCIO (Video-Ecuavisa). Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=-eSljFZIdtI>
- BBC (2012, junio 26). Las claves del conflicto de los policías amotinados en Bolivia. Recuperado de: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/06/120625_bolivia_respuestas_crisis_policial_jav
- BBC (2016, febrero 16). Bolivia dice “No” en referendo a otra reelección de Evo Morales. Recuperado de: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160223_bolivia_evo_morales_referendo_resultado_ep
- BBC (2018, diciembre 5). Evo Morales: el Tribunal Electoral de Bolivia lo habilita como candidato presidencial tras haber perdido el referéndum por la reelección. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46450251>
- Ciudadanía, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública/LAPOP (2012). Cultura política de la democracia en Bolivia, 1ed. Serie: Hacia la Igualdad de oportunidades. Cochabamba. Recuperado de: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/bolivia/Bolivia-2012-Report.pdf>
- Democracy Now (2019, noviembre 14). ¿El fin de la presidencia de Evo Morales? Debate sobre la crisis política en Bolivia. Recuperado de: https://www.democracynow.org/es/2019/11/14/un_golpe_de_estado_debatimos_sobre
- El Mundo Bolivia (2019, noviembre 09). Romero pretende dialogar con policías: “No va haber febrero de 2003”. Recuperado de: <http://elmundo.com.bo/web2/index.php/noticias/index?id=romero-pretende-dialogar-con-policias-ldquo-no-va-haber-febrero-de-2003-rdquo->
- El País (2013, octubre 10). “Goni pidió un arma para suicidarse”. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2013/10/10/actualidad/1381428402_210404.html
- El País (2019, noviembre 18). Alarma en Bolivia por la impunidad para los militares que repriman las protestas. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/11/17/america/1574014107_965320.html
- El telégrafo (2015, abril 17). FORAJIDO el legado de Abril (Archivo de video). Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=z4Fwf7FbOMg>

- El Universo (2004, agosto 18). Informe revela baja confianza institucional en Ecuador. Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/2004/08/18/001/8/2345686D7F7D468CBC10CE11E090FDB8.html>
- El Universo (2004a, diciembre 07). Corte Suprema: Estabilidad jurídica de Ecuador está amenazada por la decisión del Ejecutivo. Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/2004/12/07/0001/8/CB-7D74106E884809A720519E8A99154D.html>
- El Universo (2004b, diciembre 09). Relevo político en la Corte. Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/2004/12/09/0001/8/BA7DD5651A-504A39B41357083AA1616C.html>
- El Universo (2005, abril 20). Comandante de policía renunció. Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/2005/04/20/0001/8/05BD3545F21B4A9EACA9EEEF24C757FE.html>
- Infobae (2019a, octubre 24). Tensión en Bolivia: el Tribunal Electoral declaró ganador a Evo Morales en primera vuelta pero la OEA, la UE y la oposición reclaman que se realice el balotaje. Recuperado de: <http://www.infobae.com/america/america-latina/2019/10/24/tension-en-bolivia-el-tribunal-electoral-declaro-ganador-a-evo-morales-en-primera-vuelta-pero-la-oea-la-ue-y-la-oposicion-reclaman-que-se-realice-el-balotaje/>
- Infobae (2019b, noviembre 16). Bolivia: qué dice el decreto firmado por Jeanine Áñez sobre la actuación de las Fuerzas Armadas que se viralizó en las redes sociales. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/11/16/bolivia-que-dice-el-decreto-firmado-por-jeanine-anez-sobre-la-actuacion-de-las-fuerzas-armadas-que-se-viralizo-en-las-redes-sociales/>
- La Vanguardia (2019, noviembre 09). Los motines policiales se extienden a una segunda región de Bolivia. Recuperado de: <https://www.lavanguardia.com/vida/20191109/471459937964/los-motines-policiales-se-extienden-a-una-segunda-region-de-bolivia.html>
- Noticias del Ecuador Blogspot (2007, mayo 03). Confianza del pueblo ecuatoriano en el gobierno, sus instituciones y organizaciones. Recuperado de: <http://noticiasdeecuador1.blogspot.com/2007/05/confianza-del-pueblo-ecuatoriano-en-el.html>
- Opinión (2019, febrero 11). Evo recuerda el “impuestazo” de 2003 aprobado por “Goni” y Mesa. Recuperado de: <https://www.opinion.com.bo/>

[articulo/el-pais/evo-recuerda-quot-impuestazo-quot-2003-aprobado-quot-goni-quot-mesa/20190211104200640982.amp.html](https://www.el-pais.com/argentina/impuestos/impuestazo-2003-aprobado-goni-mesa/20190211104200640982.amp.html)

Russia Today (2019, octubre 24). Bolivia ante la OEA: “En nuestro país no existe la posibilidad de fraude o de manipulación de los datos” (VIDEO). Recuperado de: <https://actualidad.rt.com/actualidad/331350-reunion-consejo-permanente-oea-canciller-bolivia>

RELACIONES INTERNACIONALES

AÑO 29 - Nº 58 Enero / Junio 2020

DIALOGOS Raúl Kulichevsky

ESTUDIOS: Euroscepticism in the European Parliament: A Study of the Eurosceptic Performance in European Elections (2009-2019) **Lucas Ribeiro Guimarães , Mateus**

Lopes Aquino // A contribuição de Bourdieu para a ciência e os objetos das Relações Internacionais **Marina Scotelaro //** O Brasil na crise das ilhas Chinha: a atuação diplomática de Francisco de Varnhagen (1864-1866) **José Augusto Ribas Miranda //**

Políticas paradiplomáticas orientadas a las Cadenas Globales de Valor **Santiago Andrés Calvo //** "Desbordar lo nacional": la multiplicidad de actores en la política exterior brasileña, en tiempos de lulismo **Amanda Barrengoa //** Italy's response to COVID- and the need for International Cooperation **Maria Francesca Staiano and Fabio Marcelli**

DOSSIER: Seguridad Internacional y Políticas de Defensa

Los Estudios Críticos de Seguridad y la Escuela de París: un estudio sobre Frontex y la securitización de la migración en la UE **Augusto Delkáder-Palacios //** El cambio climático en la agenda de seguridad de la Unión Europea **Beatriz Vázquez Rodríguez //** El terrorismo internacional en Afganistán (2000-2019) **José Miguel Calvillo Cisneros //** Guerra económica, inteligencia económica. Nuevo concepto de seguridad **Belinda Romero Pedraz //** El análisis comparativo de las Diplomacias de Defensa española y rusa **Arina A. Andreeva //** Capacidades prospectivas y de defensa en la lucha contra el ciberterrorismo: análisis del caso español **Abel González-García, Francisco José Girao González //** Cuatro años de la Estrategia Global de la UE: hacia la autonomía estratégica pero lejos de un Ejército Europeo **Miguel Ángel Benedicto Solsona**

REFLEXIONES Un mundo sin certezas: la polis, el Estado-Nación y el orden internacional **Juan Archibaldo Lanús**

HISTORIA Tres pandemias en la Historia **Patricia Kreibohm**



Instituto de
Relaciones
Internacionales
previsibilidad y continuidad

www.iri.edu.ar

Director Fundador
Prof. Dr. **Norberto Consani**

Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales
Universidad Nacional
de La Plata

48 n° 582 5° piso (1900)
La Plata **REPUBLICA ARGENTINA**
Tel 54 221 4230628

iri@iri.edu.ar



Crisis y perspectivas de la gobernanza y la seguridad regional en América Latina¹

Pablo Celi De la Torre y Wolf Grabendorff

Los cambios en el sistema internacional imponen desafíos a la seguridad en sus dimensiones globales, regionales y nacionales, no consideradas en los conceptos y mecanismos tradicionales incorporados en las respuestas estatales y en los instrumentos multilaterales.

Los conceptos de seguridad nacional y seguridad regional, que definieron el marco de la cooperación en materia de seguridad y defensa para los países latinoamericanos, han variado en sus perspectivas estratégicas, prioridades, objetivos, actores y marcos legales e institucionales.

Los prolongados debates acerca de las amenazas y los riesgos en materia de seguridad y defensa, así como, los relacionados con los roles de las fuerzas militares y policiales, fundamentalmente en lo referido a la seguridad interna, han cambiado de escenario en sujeción a los

apremios derivados de fenómenos transfronterizos generadores de inseguridad, violencias y tráfico de diverso tipo, conflictos asimétricos no convencionales, nuevos factores de riesgo en materia ambiental y recientemente, en salud pública.

En este marco, la perspectiva de los asuntos de seguridad y el desarrollo de la institucionalidad que corresponde a su tratamiento, se han visto, también, condicionadas por los problemas de gobernabilidad en cada uno de los países de la región y el contexto de sus relaciones bilaterales y multilaterales, como consecuencia de los cambios de orientación y el perfil político de los gobiernos, afectando el funcionamiento de la gobernanza regional.

Las crisis de gobernanza, derivadas de factores económicos y políticos, impactan en el ordenamiento institucional de los Estados de la región, afectando también el ámbito de la seguridad, condicionado por situaciones de conflicto a nivel interno de los países y en sus relaciones vecinales, proyectándose sobre los procesos de una seguridad regional inacabada, en un contexto de debilitamiento de los mecanismos y regímenes multilaterales y reestructuración de los vínculos bilaterales entre los países del área y con potencias extra regionales.

1. Entre las prioridades de Seguridad Nacional y la cooperación regional no lograda

En la última década, el concepto y las funciones de la seguridad en regímenes democráticos y también autoritarios, se van transformando en relación a fenómenos, amenazas y factores de riesgo de nuevo tipo, principalmente de carácter transnacional, que se proyectan sobre los ámbitos nacionales y el espacio regional, como una consecuencia más de una globalización asimétrica que afecta los tradicionales conceptos de seguridad.

Los países, bajo diversas formas, enfrentan procesos de redefinición de la seguridad nacional y las tensiones entre un concepto de seguridad interna, que cada vez está más identificado con los crecientes problemas de la seguridad pública y los desafíos de cooperación, integración y seguridad regional.

Bajo estas tensiones, las fórmulas tradicionales para resolver los problemas de seguridad interna, en el contexto de soberanía nacional, no sirven ya frente a problemas transnacionales que se originan más allá de las fronteras y desbordan los débiles espacios de cooperación que se pudieron implementar en forma parcial en la región, afectando de forma diferente a cada Estado que la compone, independientemente de su régimen político.

La aplicación del concepto de soberanía nacional, entendida como control territorial, ejercido en forma excluyente por cada Estado, ha perdido sentido cuando se trata de confrontar los problemas derivados de la presión sobre el territorio que provocan los flujos ilegales financieros, de bienes, drogas, armas o personas provenientes de fuera del territorio nacional, en condiciones en las que los Estados ven disminuida su capacidad de regular estos flujos y ejercer un control territorial pleno.

El desborde de estos fenómenos provoca múltiples tensiones, a nivel vecinal y regional, dependientes de la forma cómo se manifiestan y la naturaleza de los conflictos a los que están ligadas, tanto de tipo interno como transnacionales, que, en la actualidad, gravitan sobre diversos aspectos de seguridad regional. Estos problemas requieren una colaboración transfronteriza y una cooperación regional eficiente que involucre actores políticos, diplomáticos, sociales, militares y policiales, en sus diversos ámbitos.

El debilitamiento generalizado de los mecanismos multilaterales, tanto a nivel sudamericano (UNASUR) como interamericano (OEA) ha afectado el proceso de construcción de regímenes de seguridad regional, limitando el ámbito de prevención y solución de conflictos, y generando un proceso de debilitamiento de las medidas de confianza y de los sistemas de cooperación. Este proceso, por otra parte, ha contribuido al incremento del gasto militar y una creciente remilitarización de muchos aspectos de la seguridad interna en varios Estados de la región.

En este contexto, el giro de los intereses y prioridades estratégicas de los gobiernos hacia la seguridad interior y al afianzamiento de relaciones bilaterales privilegiadas, tiene una fuerte derivación en el abandono de la construcción de regímenes de seguridad regional. Esto es particularmente notorio en la parálisis del Consejo de Defensa Suramericano, en medio de la disolución de UNASUR y la falta de

atención acerca de los graves problemas de seguridad por parte de otros organismos multilaterales en la región. Además, se ha puesto de manifiesto que los conceptos hemisféricos no pudieron armonizarse con los conceptos de gobernanza y seguridad regional latinoamericana.

Por otra parte, también este debilitamiento de los mecanismos multilaterales coincide y, en algunos casos, ha favorecido la presencia de actores extra regionales, en progresiva extensión con particulares intereses geopolíticos, articulado por relaciones bilaterales privilegiadas, fundamentalmente con Estados Unidos, Rusia y China, en menor medida con la Unión Europea, Irán y Turquía, en una combinatoria de competencia estratégica y comercial, que compromete inversiones militares crecientes en algunos países de la región.

Un efecto de este proceso es la reorientación de las políticas de seguridad de algunos de los Estados de la región en favor de diferentes alianzas extra regionales, asumidas como factor de estabilización interna, contribuyendo, con ello, a un ascenso de la conflictividad con los países vecinos por disensos ideológicos, competencia comercial o emulación geopolítica.

Un peligro adicional que provoca el alineamiento con actores externos en temas de seguridad, es la posibilidad que, debido al real o imaginado empoderamiento de un Estado concreto, pueda aumentar la conflictividad interestatal por confrontaciones geopolíticas de signos contrarios, fenómeno que ha estado relativamente ausente en la región.

Esta diversificación en la política externa de alianzas es un elemento más que, unido al de gobernabilidad interna que venía dificultando un consenso regional sobre los instrumentos más adecuados para la construcción de seguridad regional, complica, todavía más, la posibilidad de lograr una posición común de la región frente a los desafíos de un sistema internacional en acelerado cambio, ahondando la vulnerabilidad de América Latina en su inserción global.

2. Desafíos de seguridad y factores de riesgo

Más allá de las particularidades nacionales, se presentan desafíos de seguridad y factores de riesgo que gravitan sobre el conjunto de los países,

vinculados con la aparición, profundización y extensión de fenómenos transnacionales, dando lugar a una suerte de dimensión interconectada entre la seguridad interior y la seguridad vecinal y regional.

Entre estos fenómenos transnacionales, se encuentran algunos que han tenido una continuidad histórica en la región de América Latina, y otros que son novedosos y producto del proceso de la globalización y los cambios tecnológicos, y que deben ser relacionados con el proceso de debilitamiento de la capacidad de gobernanza de los Estados.

- Los tráficos ilícitos de distinto tipo: drogas, armas, personas, etc. han sido uno de los factores presentes y constantes en la región. Con diversas manifestaciones y niveles de penetración, su impacto se deja sentir en los diferentes Estados, cuya debilidad y permeabilidad en sus estructuras económicas, sociales y políticas, ha contribuido en algunos casos a la extensión y complejidad del fenómeno, con efectos graves para la seguridad pública, la situación de las poblaciones y los Derechos Humanos.

El tráfico de drogas y las acciones tendientes a su erradicación por parte de los Estados implicados, incluso con la participación de los Estados Unidos (y la aceptación sin reparo de su concepto de Guerra contra la Droga), aunque también y en diferentes épocas afectase a otras regiones, ha sido considerado una de las mayores amenazas para la seguridad interna de algunos países y de mayor impacto para la seguridad regional.

- El tráfico de armas y personas son, sin embargo, fenómenos más recientes y tienen mucho que ver con el aumento y extensión del crimen organizado en general y el incremento de desplazamientos y migraciones por razones políticas o económicas y la conflictividad social derivada.
- El crimen organizado transnacional tanto en sus manifestaciones de explotación de minería y deforestación ilegal, piratería de productos, asunción de empresas legales e incluso instituciones estatales para llevar a cabo el lavado de activos, además de los tradicionales campos de tráficos en drogas, armas y personas ha provocado una especial ola de violencia en la sociedad y debilitado enormemente la capacidad del Estado para garantizar la seguridad ciudadana.

La vinculación del crimen organizado con el Estado se ha hecho patente incluso con el financiamiento de las campañas electorales en varios países, también asociado a diversas formas de corrupción que lesionan y debilitan la estructura institucional de los estados y su capacidad de respuesta a fenómenos de inseguridad crecientes.

- Los desplazamientos y migraciones, con la excepción del caso de Colombia y de América Central, son un fenómeno relativamente más reciente, pero que tiene un gran impacto en los países vecinos que se ven implicados.

La incapacidad o la falta de voluntad política de los Estados para absorber todo el flujo migratorio, sea en el ámbito económico, como de integración en la propia sociedad, genera conflictos internos y vecinales, con graves impactos tanto en la seguridad ciudadana (xenofobia, delincuencia, etc.) como en la seguridad regional, por las dificultades de control en los espacios fronterizos. De hecho, el fenómeno migratorio venezolano gravita, en la actualidad, como la crisis humanitaria de mayor impacto en la región.

- El terrorismo, el cibercrimen y los impactos del cambio climático son tres grandes amenazas para la gobernanza y seguridad regional. Precisamente por ello, existe la necesidad que los Estados y la región en su conjunto tomen medidas preventivas para evitar que se conviertan en nuevos factores disruptivos para la agenda de la seguridad regional.

Sobre todo, debe considerarse que los efectos del cambio climático pueden incidir muy gravemente en que se produzcan mayores flujos migratorios y desplazamientos, con las consecuencias agravadas en la seguridad interna; de otro lado, el cambio climático va aparejado con las afectaciones a la soberanía de los estados por decisiones internacionales.

En cuanto al terrorismo, es necesario abordar una caracterización propia frente a un fenómeno difuso, que tiene formas, causas y manifestaciones diversas en cada sociedad, no reductibles a modelos internacionalizados desde políticas de seguridad hegemónicas en otras regiones.

- La articulación política del crimen organizado, que se ha desarrollado en los últimos años en la región, y su penetración en el tejido social, configuran una mezcla explosiva que acicatea el riesgo de respuestas de fuerza por parte de los gobiernos en coyunturas de conflicto, ya que las Fuerzas Armadas se presentan como necesarios garantes para la gobernabilidad del país.
- La aparición en los últimos meses de la pandemia global del COVID-19, ha originado, en dimensiones inusitadas y todavía de difícil evaluación, un fenómeno transfronterizo de alta afectación para la seguridad de poblaciones y países, con impactos devastadores en lo social y en la estabilidad económica e incluso política.

La crisis de seguridad en materia de salud que asola al planeta, más allá de las asimetrías en sus efectos, diferenciados en los países y las regiones, ha puesto de manifiesto la debilidad de las estructuras nacionales y la insuficiencia de los pocos mecanismos de cooperación global y regionales en materia de seguridad en salud pública, e incluso su ausencia de registro en las definiciones y en los marcos institucionales, como una dimensión que puede llegar a constituirse en un factor de riesgo para la seguridad estatal, regional y global.

La acción de los Estados, en aislamiento, pone en evidencia la ausencia de regímenes de cooperación supranacionales que hubiesen aportado información, protocolos, logística y medios de cooperación multilaterales, con lo cual, la crisis de los sistemas de salud que afecta masivamente a las poblaciones, en condiciones sociales, económicas, de desarrollo y estatales diversas, pone en cuestión, desde este fenómeno específico, la insolvencia de los regímenes de seguridad tal como se los ha venido implementando, es decir, como mecanismos limitados a acuerdos sujetos a la soberanía de los Estados para su consecución, implementación, seguimiento y control.

Todos estos fenómenos y factores de riesgo rebasan las capacidades de respuesta exclusivamente nacionales y, en algunos casos, son fuente de tensión y conflicto entre Estados de la región, sobre todo en zonas de frontera críticas, con presencia de situaciones de fuerza que comprometen a Estados, actores no estatales y actores extra regionales, tornando muy compleja la gestión de seguridad, dando lugar a nuevos tipos de conflictos en las relaciones vecinales entre Estados que tensionan el conjunto del escenario de seguridad regional.

3. Roles y misiones de Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales

En este contexto, los problemas de gobernabilidad del sector seguridad, tienen un efecto institucional en la redefinición de roles y misiones de las Fuerzas Armadas, las Policías y los servicios de inteligencia, fundamentalmente en torno a situaciones de seguridad interior.

En la mayor parte de los países de la región se advierte la asignación a los militares de roles en seguridad interior, lo cual, conlleva conflictos institucionales y afectaciones de diversa índole en cuanto a doctrina, sistemas de operación, sistemas de armas, capacitación y presupuestos, con implicaciones de orden institucional y de legitimidad del uso de la fuerza por el Estado y la forma que ese uso debe tener: especializado, diferenciado y proporcional.

El desempeño de estos roles y misiones de las Fuerzas Armadas y las Policías para responder a las urgencias de los gobiernos para enfrentar los efectos del crimen organizado, el terrorismo, los tráficos y violencias de diverso tipo, y otras situaciones de crisis interna (como los levantamientos sociales acaecidos en los últimos meses del 2019 en varios países de la región) que impactan sobre el tejido social y las demandas de seguridad de la población hacia los Estados, requiere una reforma muy profunda del sector seguridad en todos los Estados, apartándose del concepto tradicional que se centraba en responder a las situaciones de pos conflicto y de los modelos extra regionales promovidos por la vía de la asistencia militar y policial.

El concepto de sector seguridad y su alcance en materia de funciones y roles institucionales, adquiere actualmente una dimensión muy distinta, principalmente como consecuencia de la globalización de las amenazas, ahora mucho más provenientes de actores transnacionales, que relativizan la condición fronteriza, más permeables a factores externos de diversa naturaleza.

La necesidad de una nueva división de trabajo entre Fuerzas Armadas, Policías, Servicios de Inteligencia, Aparato Judicial y Diplomacia implica redefiniciones de los roles y misiones de todos estos cuerpos institucionales. Al mismo tiempo, también hay que adoptar nuevos instrumentos y técnicas que faciliten el trabajo eficiente de cada uno de ellos, lo que requiere dotarlos de recursos humanos y financieros

suficientes por parte del Estado y un soporte de legitimidad social para sus actuaciones.

De no hacerlo así, el Estado se vería en la situación de ser incapaz de garantizar la seguridad ciudadana de una forma inclusiva para toda la población, de impedir el peligroso proceso en el que sólo una parte de la población podría permitirse, contando con sus propios recursos económicos, disfrutar de un nivel aceptable de seguridad, mientras que la seguridad de los más desfavorecidos se encontraría en manos de un Estado más debilitado.

Precisamente, la garantía de la seguridad pública extendida a todos los ciudadanos es un derecho que no puede ser transferido a las fuerzas del mercado en la forma de seguridad privada, concepto muy extendido en la región. El peligro que implica la extensión de la seguridad privada, no es sólo incrementar la brecha social entre ciudadanos seguros e inseguros, sino también que se produzcan desvíos y conexiones entre el crimen organizado y los “garantes privados” de la seguridad.

Una reforma tan amplia y urgente del sector seguridad implica también la necesidad de control y observación por instituciones independientes del poder ejecutivo, en primer lugar, por las asambleas parlamentarias, que, en algunos casos, todavía no tienen los poderes y aún menos la información, conocimientos especializados y experticia para llevar a cabo ese control parlamentario de las instituciones del sector seguridad.

Además, tiene que existir suficiente transparencia para que las organizaciones especializadas de la sociedad civil y de los medios de comunicación puedan también asumir un papel de observación y crítica de tan complejo proceso.

Por esta razón, hay que poner especial atención a la redefinición del concepto de seguridad fronteriza. Las fronteras ya sólo pueden ser seguras cuando funciona un concepto de seguridad regional que permita dar respuesta a unas amenazas de carácter transfronterizo, provenientes no tanto de las actuaciones del Estado vecino sino de otros fenómenos y actores externos transnacionales, con capacidad de afectar muy gravemente la seguridad nacional.

Estas nuevas condiciones inciden en una redefinición de los conceptos de seguridad regional y seguridad nacional, aún inconclusa y con perspectivas diversas en los países de la región, en la que se deberá poner especial atención a las diferencias entre los estados para ejercer el control de territorios, dando forma política e institucional a una cooperación que permita equilibrar las asimetrías en materia de seguridad y desarrollo fronterizo mediante la concurrencia de capacidades compartidas.

Conclusiones

1. Una nueva formulación de la seguridad nacional, deberá partir de la necesaria relativización de la noción tradicional de soberanía, frente a fenómenos que trascienden y penetran las fronteras territoriales, con manifestaciones e impacto económico, político y social en varios estados, e incluso con desbordes de índole subregional y regional.
2. La reforma del sector seguridad debe considerar, además de a las nacionales, políticas de cooperación vecinal y regional.
3. Más allá de los modelos tradicionales, se vuelve necesario explorar las formas de implementación de roles concurrentes entre cuerpos de fuerza especializados y diferenciados: militares, policías, servicios de inteligencia, justicia, etc.
4. La perspectiva de seguridad regional se debe considerar la cooperación frente a fenómenos de naturaleza transnacional: crimen organizado, terrorismo, cambio climático, migraciones, tráfico ilegales, pandemias, etc.
5. Más allá de la inexistencia de un sistema regional, la posibilidad de conformación de regímenes específicos, puede articular la necesaria cooperación vecinal y regional frente a las necesidades de una seguridad compartida, con la reformulación de los mecanismos de confianza mutua y prevención de conflictos.
6. La construcción de la seguridad regional demanda de mecanismos de cooperación inclusivos y diversos, con sentido estratégico de comunidad de Estados y no limitados por las diferencias en la orientación política de los gobiernos y las coyunturas variables de los diversos sistemas de gobierno presentes en la región.

NOTAS

1. Una versión previa de este artículo fue preparada para el “Primer Congreso sobre Seguridad para América Latina: Incluyente y Sostenible” de la Friedrich-Ebert-Stiftung, Bogotá, 18-19 de octubre 2019.

Eurasia y América Latina en un mundo multipolar

Andrés Serbin

Eurasia es una región poco conocida en América Latina y el Caribe, pese a estar convirtiéndose en un decisivo polo de poder alternativo en el mundo contemporáneo. Un denso entramado político institucional se configura en el ámbito euroasiático sobre la base de diferentes procesos de conflicto y de conectividad, de la convergencia estratégica entre China y Rusia;

del ambiguo papel de la India y de otros países de la región como Irán, Turquía y Kazajistán; de la articulación entre la Ruta de la Seda, la Unión Económica Euroasiática y la Organización de Cooperación de Shanghai, y de la conformación de un bloque que crecientemente desafía a Occidente en diferentes ámbitos.



América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales

Andrés Serbin (editor)

El sistema internacional se encuentra en una etapa de transición de su ordenamiento geo-económico y geopolítico: crisis de la globalización, de la gobernanza global y del multilateralismo; reconfiguración y difusión del poder mundial y emergencia de nuevos actores, estrategias y narrativas que estructuran

un nuevo orden internacional plagado de riesgos e incertidumbres, a la par de transformaciones importantes en el mapa político regional y en los esfuerzos de coordinación y convergencia de los países de la región. En este contexto, América Latina y el Caribe se enfrentan al impacto de un escenario global y regional complejo que demanda respuestas adaptativas y transformadoras por parte de sus gobiernos. En base a la contribución de un conjunto de especialistas de la región, este libro aborda estos problemas desde enfoques teóricos, disciplinas y experiencias diferentes y presenta un panorama de los cambios globales y de sus impactos regionales que configura una guía útil y plural para decisores políticos y económicos, analistas e investigadores, y ciudadanos con un interés de entender el rol y el rumbo de nuestra región en este nuevo orden mundial.

Libros recientes de la Colección Pensamiento Propio
Disponibles en www.cries.org - info@cries.org



Defensa Nacional en Argentina (2015-2019): una mirada desde la cultura estratégica

Paola Di Chiaro

Nos encontramos ante un mundo dinámico y en constante transformación. La creciente interdependencia, la incertidumbre económica y financiera global, así como los cambios en los equilibrios de poder mundial, la expansión de amenazas multidimensionales y el aceleramiento de la revolución tecnológica han incrementado la complejidad del contexto internacional.

Los riesgos y desafíos que presenta este escenario para la seguridad nacional son diversos y multisectoriales. Es por ello que las visiones tradicionales o de compartimientos estancos, propias del siglo XX, resultan insuficientes para pensar el mundo actual. Los problemas contemporáneos que enfrenta la seguridad nacional incluyen, además de cuestiones de defensa nacional y seguridad interior, variables económicas, tecnológicas y de política exterior, entre otras.

Este escenario nos enfrenta al desafío de avanzar en un marco conceptual moderno, holístico y resiliente que oriente la toma de decisiones sobre los problemas estratégicos.

Para que este proceso virtuoso se pueda llevar adelante resulta clave contar con una cultura estratégica que, aunque no nos permite adivinar el futuro, sí permitiría planificar escenarios y reaccionar ante lo inesperado. Una cultura que tenga como principio central la coordinación de los esfuerzos estatales en búsqueda de objetivos nacionales, de prosperidad y sostenibilidad, que trascienda gobiernos y que permita fortalecer el proceso de toma de decisiones, a partir de la inteligencia colectiva.

A su vez, esto requiere de un esfuerzo adicional en materia de cooperación internacional. En un mundo complejo e interdependiente, las respuestas unilaterales han mostrado sus límites. Integración al mundo y cultura estratégica parecieran articular una buena hoja de ruta para potenciar la capacidad de anticipar, prevenir y responder a las amenazas del siglo XXI.

Una mirada desde Argentina

Argentina logró un importante avance en esta materia, al instalar el debate y la reflexión frente a la publicación de la primera Estrategia de Seguridad Nacional. El documento mencionado previamente promueve el fortalecimiento del pensamiento holístico y la mirada de largo plazo sobre las cuestiones de seguridad nacional, con vistas a “garantizar las condiciones de libertad, estabilidad, prosperidad y sustentabilidad para el ejercicio pleno de los derechos y garantías de todos los argentinos” (Estrategia de Seguridad Nacional, 2019: 6).

De alguna manera, este documento vino a cristalizar una dinámica de trabajo que tuvo lugar durante los cuatro años de la presidencia de Mauricio Macri, donde desde la Jefatura de Gabinete de Ministros se impulsó el rol de la Secretaría de Asuntos Estratégicos, como un espacio de pensamiento y articulación de políticas en materia de seguridad nacional y asuntos estratégicos. La creación de una Unidad especial de Estrategia de Seguridad Nacional resulta una muestra más de la puesta en valor de esta cuestión.

Esta arquitectura institucional, sumada a una práctica sostenida de coordinación entre los distintos ministerios y un documento que sentó las bases para el debate, es el resultado de una política fuertemente orientada a poner foco en el pensamiento estratégico, con el objeto de fortalecer los procesos de toma de decisiones de cara al futuro.

La Estrategia parte de un análisis centrado en el perfil del país, donde se consideran las capacidades con las que cuenta la Argentina, entendidas no sólo en términos de recursos materiales, sino también contemplando sus valores e intereses. La incorporación de la dimensión del “quiénes somos”, integrando atributos tangibles e intangibles, se erige como la base para identificar “qué protegemos” desde la perspectiva de la seguridad nacional.

Esto se combina con un análisis de las principales tendencias en materia de seguridad internacional y regional, identificando las variables de naturaleza contextual que pudieran generar riesgos y vulnerabilidades con posibles impactos en nuestro país.

Los niveles de análisis previamente apuntados constituyen la base sobre la que se establecen las prioridades para la agenda de seguridad nacional de Argentina. Cuatro grandes objetivos forman esta arquitectura compuesta por distintos subtemas: “proteger a los argentinos, aprovechar las oportunidades que brinda el mundo, construir un bienestar duradero y promover la innovación y el desarrollo tecnológico” (Estrategia de Seguridad Nacional, 2019: 29).

A su vez, las recomendaciones finales de la Estrategia proponen un conjunto de “líneas de acción”¹ tendientes a mejorar la gobernanza en materia de seguridad nacional, al tiempo que constituyen una sugerente invitación a institucionalizar el pensamiento estratégico.

Política de defensa y cultura estratégica

Desde esta perspectiva la política de defensa constituye un capítulo central de la arquitectura de la seguridad nacional, un componente integrante de un sistema mayor que tiene la responsabilidad primaria de resguardar la soberanía, la integridad territorial y la capacidad de

autodeterminación de la Argentina. Entendida desde esta mirada, la política de defensa adquiere una significación diferente, una visibilización que le permite construir una imagen moderna vinculada con las necesidades del presente y que la aleja de los debates del pasado, que han postergado su desarrollo.

Esto no sólo permite una mayor sinergia entre los actores responsables de velar por la seguridad nacional, sino que también tiene un impacto directo en el componente motivacional de nuestras Fuerzas Armadas, quienes entendidas desde esta perspectiva despliegan su potencial y profesionalismo para contribuir a los intereses nacionales en tiempo de paz, transformándose en protagonistas de los desafíos presentes y futuros, a través del trabajo interagencial y reforzando al mismo tiempo sus capacidades para cumplir con su misión principal.

En definitiva, una política de defensa en clave de cultura estratégica, supone entenderla desde su especificidad, cumpliendo su rol primario, pero promoviendo la articulación y la coordinación interagencial. Apunta a fortalecer su esencia, a ser parte de un estado inteligente en el uso eficiente de los recursos, pero también a proyectarse como un actor contribuyente al desarrollo del país.

La política de defensa de la gestión de Mauricio Macri

La política de defensa de la administración de Mauricio Macri estuvo sustentada en esta arquitectura holística e integral y contó también con un componente de gran relevancia que acompañó de manera transversal las distintas acciones orientadas al sector defensa: la normalización de la imagen de las Fuerzas Armadas en la vida democrática del país. Hubo una puesta en valor del rol que ocupan como institución central del Estado, sin prejuicios ni estigmas, apelando a su profesionalismo y sobre todo a sus valores.

Desde el inicio de la gestión se impulsaron diferentes iniciativas que buscaban, desde lo simbólico, promover la cercanía y la visibilización de su rol como una de las instituciones más importantes de la vida democrática de nuestro país. Tal vez la organización de desfiles militares durante las fechas patrias constituye uno de los ejemplos más

significativos desde el punto de vista de la masividad de los efectos comunicacionales.

El proceso de puesta en valor de las Fuerzas Armadas además estuvo acompañado por una impronta distintiva que le imprimieron las dos gestiones a cargo de la conducción del Ministerio de Defensa. Se promovió una política basada en el diálogo y el respeto hacia la opinión de las fuerzas, sustentada en el trabajo en equipo para encontrar las mejores alternativas a los problemas del sector. Una conducción civil moderna, que invitaba a las fuerzas a ser protagonistas de las respuestas frente a los lineamientos y prioridades claramente definidos en la Directiva Política de Defensa.

La Reconversión del Sistema de Defensa Nacional

Luego de una primera etapa de análisis y diagnóstico se avanzó en un proceso de Reconversión del Sistema de Defensa Nacional, tal como se encontraba planteado en los objetivos de gobierno de la administración Macri. Esto supuso básicamente tres aspectos centrales sobre los que se trabajó de manera simultánea. Un eje normativo/ doctrinario donde se establecieron los lineamientos y objetivos centrales de política de defensa, un segundo eje centrado en un programa de equipamiento y modernización y por último una política orientada a mejorar las condiciones del personal militar, principalmente desde la perspectiva de los haberes.

A mediados de 2018 la modificación del Decreto 727/06 de Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional y la aprobación de la nueva Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) supuso el avance más significativo en el primer eje. La DPDN como instrumento político, inauguró el proceso de reconversión hacia el futuro de las Fuerzas Armadas, sobre la base de un diagnóstico regional e internacional de los riesgos y desafíos que pueden tener impacto en nuestro país y como mencionamos anteriormente, entendiendo a la política de defensa como una parte integrante de un sistema más amplio de seguridad nacional.

La Directiva Política de Defensa Nacional sentó las bases para la consolidación de un Sistema de Defensa moderno, flexible y profe-

sional, estableciendo un conjunto de prioridades en tiempos de paz, que complementan el desarrollo de su misión principal de proteger la soberanía y la integridad territorial de nuestro país (DPDN, 2018). Entre estas misiones en tiempo de paz se puede destacar:

- Fortalecer la coordinación con distintos organismos del Estado, en especial, con las Fuerzas de Seguridad, brindando apoyo logístico. El operativo Integración Norte² lanzado un mes después de la publicación de la DPDN fue un claro ejemplo en este sentido.
- Promover una mayor participación de la defensa en apoyo a la política exterior, intensificando la colaboración con países amigos y el sostenimiento de nuestra presencia en la Antártida.
- Fomentar la coordinación con las agencias involucradas en la realización de grandes eventos (como lo fue el G20 y los JJOO de la juventud).
- Ponderar al ciberespacio como una dimensión central de la Defensa Nacional.
- Promover el apoyo a la comunidad frente a situaciones de emergencias y catástrofes.

De manera complementaria de la DPDN se produce la modificación de la reglamentación de la Ley de defensa, donde se busca recuperar la redacción original de dicha norma, eliminando el carácter “estatal” de la agresión externa; elemento que había sido incorporado en el Decreto 727 de la administración anterior. El concepto “estatal” condiciona el accionar de nuestras Fuerzas Armadas ante desafíos que hoy ponen en riesgo a la soberanía nacional; por ejemplo: amenazas al ciberespacio. Este cambio propone que las Fuerzas Armadas deben actuar “para enfrentar las agresiones de origen externo”, dentro de los límites de acción establecidos por la Ley de Seguridad Interior.

Otra de las modificaciones se centró respecto del planeamiento, adiestramiento y equipamiento. El Decreto 727 impedía que las Fuerzas Armadas planificaran, adiestraran y se equiparan para otras misiones que no fueran la principal. La modificación habilita esta posibilidad, pudiendo planificar, equipar y adiestrar en los siguientes

casos: operaciones para el mantenimiento de paz, operaciones en apoyo a la seguridad interior (apoyo logístico) y operaciones en apoyo a la comunidad nacional e Internacional.

Programa de reequipamiento y adquisición de capacidades

En el marco del proceso de Reconversión del Sistema de Defensa Nacional, se implementó un Programa plurianual de reequipamiento y adquisición de capacidades, que se dio mayormente gracias al financiamiento externo.

Los sucesivos años de desinversión en la jurisdicción perjudicaron seriamente la capacidad operativa de las tres fuerzas pero, sin lugar a dudas, tras la desactivación de diversos sistemas de armas, la Fuerza Aérea Argentina atravesaba la situación más dramática. Así, se hizo especial énfasis en la recuperación, modernización e incorporación de medios de instrucción para que el personal se adiestre con tecnología del Siglo XXI. Con la compra de doce aviones Texan se aseguró una escuela viable por los próximos 25 años. Esto estuvo complementado por la incorporación de seis aeronaves de entrenamiento avanzado y ataque liviano PAMPA III, producidos en FADEA.

De forma paralela, mediante la adquisición de cuatro buques de patrullaje marítimo multipropósito (OPV, por sus siglas en inglés: Offshore Patrol Vessel) y de cinco aviones Súper Étendard, la Armada fortaleció su capacidad de patrullaje marítimo y recuperó la aviación naval, respectivamente.

Los países con lo que se decidió avanzar en el proceso de modernización del equipamiento militar también debe ser interpretado como resultado de la articulación con la política exterior. Fue parte de una mirada holística de la estrategia de inserción inteligente al mundo: aviones Texan y Super Etendard sujeto al waiver de Gran Bretaña; la adquisición de OPV a Francia acompañadas del avance del Acuerdo entre el MERCOSUR-UE, son algunos ejemplos en ese camino.

Reconversión de la política de personal militar

Otro aspecto del proceso de reconversión tiene que ver con la política de personal militar. Por un lado, se decidió avanzar con la jerarquización y el blanqueo del sueldo del personal de las Fuerzas Armadas. En materia de blanqueo, tuvo lugar un fuerte proceso de recomposición salarial para los retirados, donde se recuperaron unos tres puntos porcentuales por año (13% en total).

Este avance en la normalización salarial del sector de la defensa, también tuvo un impacto en la gestión del Ministerio y de las Fuerzas Armadas, las cuales se encontraban fuertemente afectadas por el sistemático incumplimiento a las demandas resarcitorias del personal militar, que a través de los años llevó al embargo de cuentas de las Fuerzas y del propio Ministerio.

En materia de personal militar se llevó adelante un profundo trabajo que concluyó con el proyecto de reglamentación de la Ley N° 19.101. Se conformó una comisión que incluyó a todos los actores involucrados y que trabajó con el objetivo de generar una propuesta que salvara las inequidades que se planteaban entre las distintas fuerzas y actualizar los aspectos necesarios, sin necesidad de derogar la ley.

Una mirada hacia el futuro

Probablemente una de las pocas certezas que nos deje el mundo de la post pandemia, sea que la incertidumbre, la complejidad y la interdependencia, se consoliden como las palabras clave de la agenda de seguridad internacional del presente y del futuro. El desafío que plantea la gobernanza global es justamente cómo administrar ese escenario de la mejor manera posible. Aproximar las respuestas políticas a las expectativas crecientes de la comunidad constituye un desafío adicional en este mundo incierto.

En este contexto, entender la política de defensa desde una perspectiva de cultura estratégica nos permitirá ponerla en el presente, pero sobre todo mirando al futuro. Continuar fortaleciendo el trabajo interagencial, identificando, integrando y asignando prioridad a las

políticas públicas, no sólo nos permitirá mejorar su eficiencia y eficacia, sino que será el camino para fortalecer el proceso de toma de decisiones, mejorar la gobernanza de seguridad nacional y en definitiva contribuir el desarrollo de nuestro país.

NOTAS

1. El capítulo V de la Estrategia de Seguridad Nacional presenta 9 líneas de acción tendientes a fortalecer e institucionalizar las políticas en materia de seguridad nacional.
2. El Operativo Integración Norte es uno de los ejemplos más exitosos del trabajo interagencial con las Fuerzas de Seguridad en la frontera norte del país. Se desarrolla a través de tres ejes centrales: Adiestramiento operacional de unidades del Ejército Argentino desplegadas entre las provincias de Jujuy, Salta y Formosa, en sectores coordinados con la Gendarmería. Apoyo logístico a las fuerzas de seguridad, a través de los medios y la capacitación específica de que disponen los efectivos de las Fuerzas Armadas. Tareas de apoyo a la comunidad que incluyen campañas de sanidad y alimentarias, refacciones en establecimientos educativos y comunitarios, entre otros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Secretaría de Asuntos Estratégicos, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación (2019). “Estrategia de Seguridad Nacional” Buenos Aires, noviembre 2019.

Decreto Nacional 703/2018, Directiva Política de Defensa Nacional, Buenos Aires, 30 de Julio de 2018, Boletín Oficial 31 de julio de 2018.



Reviewing the Responsibility to Protect: Origins, Implementation and Controversies

Ramesh Thakur (2019). *Reviewing the Responsibility to Protect: Origins, Implementation and Controversies*.
Londres y Nueva York : Routledge, 244 p.

La Responsabilidad de Proteger (R2P, en la sigla en inglés) ha sido una de las grandes innovaciones en el Derecho Internacional Público (DIP) desde la creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1945. En este libro, Ramesh Thakur, profesor emérito de la Universidad Nacional de Australia y ex comisionado de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (que fue la que acuñó el concepto en su informe de

2001), recoge artículos propios en revistas académicas y capítulos en libros sobre el tema. Thakur, con quien hemos sido colegas y colaboradores en varios proyectos, es el principal teórico y conceptualizador de R2P, sobre la cual tiene una extensa obra acumulada de media docena de libros y decenas de artículos a lo largo de dos décadas.

Como género, las colecciones de artículos propios entre tapas duras, aún sobre un solo tema

(como en este caso), son una apuesta arriesgada. Siempre está el peligro de la repetición, que el libro carezca de un hilo conductor, y que el todo termine siendo menos que las partes. No es el caso de este libro, con textos publicados originalmente entre 2013 y 2017 (Thakur tiene una colección previa con los anteriores), editados con elegancia. Ello permite una buena introducción a R2P.

Thakur no es un jurista, sino que un politólogo especializado en Relaciones Internacionales. R2P, sin embargo, como ocurre con el Tribunal Penal Internacional (TPI) y la justicia criminal internacional, que surgieron en forma paralela a R2P (y por razones similares), es una doctrina jurídica en que el interfaz entre el DIP y las Relaciones Internacionales es muy pronunciado.

R2P representa, tal vez como ninguna otra doctrina, el auge de los derechos humanos como factor a consideren en el DIP, contrapeando el absolutismo soberanista. En la Paz de Westfalia en 1648, asociada al establecimiento del sistema internacional compuesto por estados nacionales tal y como lo conocemos hasta hoy, la soberanía nacional emergió como base fundamental del mis-

mo. Sin embargo, ya en el siglo XX, los horrores del Holocausto vinieron a cuestionar la sabiduría de una concepción absoluta de ella y la necesidad de considerar la situación de los derechos humanos de la población por parte de la comunidad internacional. Cada vez se fue haciendo más impresentable que gobiernos tiránicos, amparados en una versión extrema de lo que constituye la soberanía nacional, y sabiendo que la comunidad internacional no actuaría, abusase de su propia población. Con todo, la camisa de fuerza de la Guerra Fría y el sistema bipolar evitaron por cuatro décadas que se produjeran avances doctrinarios en las formas de justificar cualquier tipo de acción concertada de esa comunidad para intervenir y detener esos abusos (lo que no quitaba, naturalmente, que intervenciones unilaterales impulsadas por motivos geopolíticos o comerciales se diesen en abundancia).

Eso cambió en los noventa y la post-Guerra Fría. El aumento de conflictos internos y guerras civiles a lo largo y lo ancho del mundo, así como del número de víctimas civiles de los mismos, y la globalización, que trae a las pantallas de televisión de los hogares en todas partes los ho-

rros ocurridos en lugares como Darfur, Gaza y Timor Oriental, contribuyeron a ello.

La impotencia de la ONU ante actos genocidas como los ocurridos en Ruanda en 1994, en que se estima que 800,000 Tutsis fueron asesinados en un lapso de tres meses por la Inter-Hamwe ; en Srebrenica, en Bosnia-Herzegovina, en 1995, en que 8000 hombres y niños bosnios musulmanes fueron pasados por las armas por fuerzas serbias, aún encontrándose en un campamento de la propia ONU para su supuesta protección; y el bombardeo de Kosovo por tres meses en 1999 por parte de la OTAN, en apoyo a su secesión de Serbia, fueron catalizadores en la búsqueda de un nuevo paradigma en la materia.

Una primera respuesta a ello fue la noción de Intervención Humanitaria (IH), invocada por las potencias occidentales ante la patente ilegalidad de su accionar en Kosovo. Fue entonces que el secretario general de la ONU, Kofi Annan, hizo un llamado a la comunidad internacional a responder con algún tipo de solución conceptual al intrínquilis que enfrentaba la entidad acerca de cómo intervenir para salvar vidas.

A ese llamado respondió el gobierno de Canadá, apoyando la

creación de una comisión internacional que se abocase al tema, la mencionada Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (CIISE). Esta entregaría su informe en 2001. El mismo, acompañado de un tomo de estudios anexos que profundizaban la temática en cuestión, tendría un impacto notable. En lo que se ha denominado una “inversión feuerbachiana” de la relación entre el estado y los ciudadanos en materia de soberanía, afirmó que la soberanía no le daba al estado un cheque en blanco para hacer lo que le pareciese al interior de sus fronteras. Ella llevaba aparejada el deber de no cometer crímenes de lesa humanidad, o permitirlos. Otros estados, a su vez, tenían la responsabilidad de asistir a aquellos que carecían de la misma; y la comunidad internacional la de intervenir de manera oportuna (incluso militarmente) con la debida autorización del Consejo de Seguridad de la ONU .

Y aunque el informe pasó inicialmente desapercibido por haber sido publicado a los pocos meses de los atentados del 11 de septiembre de 2001, con el correr del tiempo su impacto se dejó sentir. R2P se constituyó en la herramienta normativa preferida para convertir una conciencia internacional afectada por abusos

masivos de los derechos humanos en acción colectiva. En 2005, con ocasión de la cumbre de la ONU en su 60 aniversario, los jefes de estado reunidos endosaron en pleno la doctrina de R2P. También limitaron su aplicabilidad a cuatro tipos de crímenes :genocidio, limpieza étnica, otro tipo de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. Desde entonces, tanto la Asamblea General, como el Consejo de Seguridad y el propio secretario general se han referido a ella en numerosas oportunidades. En 2011, las resoluciones 1970 y 1973 del Consejo de Seguridad de la ONU, basadas explícitamente en R2P, autorizaron la intervención en Libia de fuerzas de la OTAN.

Mas allá de su acogida en círculos oficiales, R2P también ha tenido eco en el mundo académico y de las ONGs. En Nueva York se creó un Centro Global por la Responsabilidad de Proteger, y existen diversas entidades dedicadas a promoverla, incluyendo una en el Asia Pacífico. Hay una revista académica dedicada exclusivamente a ella (*Global Responsibility to Protect*). La prestigiosa editorial Routledge tiene una serie especial sobre R2P, y los libros publicados sobre el tema por numerosas editoriales llenan ya

varios estantes (de hecho, el libro en comentario incluye un incisivo ensayo bibliográfico, publicado originalmente en *International Affairs*). Hay también redes dedicadas a monitorear y prevenir abusos humanitarios que podrían gatillar situaciones de R2P.

En América Latina, el tema ha generado algún debate, pero el único país que se lo ha tomado en serio ha sido Brasil. En 2011, Itamaraty emitió un matizado y ponderado documento al respecto. Cuba y Venezuela han sido muy críticos del concepto, por razones obvias

Un punto que Thakur subraya una y otra vez es que, lejos de ser una respuesta occidental a un problema del Sur Global, R2P es una respuesta global a un problema global. No cesa de afirmar que la tiranía y los abusos de los derechos humanos no son monopolio de ningún grupo de países, ni de ideología, grupo étnico, religión o nacionalidad alguna. Varios han enfatizado que R2P tiene una fuerte impronta africana (el co-presidente de la CIISE fue el diplomático argelino Mohamed Sahnoun), y que la doctrina es en buena medida una reacción a dos fenómenos eminentemente occidentales: la concepción absolutista de la soberanía que

surgió en Westfalia en 1648, y los crímenes del nazismo.

Thakur, que fue uno de los principales redactores del informe de la CIISE, desbroza los diferentes componentes (filosóficos, normativos, legales, políticos y operacionales) de R2P con precisión quirúrgica, desmontando muchos de los argumentos que se han erigido en su contra. Ello nos permite dimensionar su verdadero sentido, y el porqué constituye un aporte tan significativo a la evolución de la normativa internacional. Los debates de Thakur con otros académicos, mesurados pero vigorosos, son verdaderos modelos de cómo discrepar en forma constructiva y respetuosa.

Dicho ello, si hay un Talón de Aquiles en R2P es su implementación hasta ahora. Para todos los efectos, el único caso ha sido en Libia en 2011. Thakur señala que fue un éxito. Este juicio no es universalmente compartido. Casi diez años después, Libia sigue en guerra civil, convertida en un estado fallido. Aprovechando la autorización dada por el Consejo de Seguridad de la ONU para proteger a la población de las amenazas emitidas por el líder libio Mohamed Gadhafi en contra de las fuerzas rebeldes, las fuerzas de la OTAN no hicieron

nada de ello, dedicándose en vez a cambiar al régimen. Ello aumentó el número de víctimas, prolongó el conflicto, y sentó las bases para la situación actual. Libia es hoy tierra de nadie, y durante mucho tiempo trampolín para la migración masiva del continente africano a Europa, con las consecuencias de todas sabidas. El gobierno de Argelia advirtió a Londres y a París que el remover a Gadhafi del poder tendría exactamente estos efectos, pero no fue escuchado.

Thakur es más matizado en cuanto a Siria. Al iniciarse el alzamiento en contra del gobierno del Presidente Bashir al-Assad en 2011, las potencias occidentales quisieron “repetirse el plato” y plantearon que el Consejo de Seguridad de la ONU debería autorizar otra intervención de la OTAN, una vez más utilizando R2P. Esta vez, sin embargo, tanto China como Rusia, que se habían abstenido en el caso de la resolución 1973 sobre Libia, permitiendo así la intervención de la OTAN, ya habían aprendido la lección y vetaron cualquier intervención concertada en Siria. En perspectiva, y viendo lo ocurrido en Libia, fue algo providencial.

El uso de la fuerza en las relaciones internacionales tiende a

tener consecuencias imprevisibles. Por ello es clave contar con normas lo más sólidas y estructuradas posibles en la materia. El mundo no está dispuesto a seguir aceptando genocidios, ya sea como el Holocausto o como el de Ruanda. R2P constituye una valiosa herramienta doctrinaria para construir un mundo más justo y menos tolerante de

los abusos. Thakur es uno de sus forjadores, y en este libro nos entrega numerosos elementos para apreciarla en su justa dimensión.

Jorge Heine



Latinoamérica y el Caribe como el sujeto del mundo multipolar, una visión desde Rusia

Jeifets V. L. (ed.). *Del mundo bipolar al mundo multipolar: el vector latinoamericano de las relaciones internacionales en el siglo XXI*. Moscú, Rosspen, 2018. 494 p.

El colectivo de autores¹ de la Universidad Estatal de San Petersburgo, uno de los dos principales centros de los estudios latinoamericanos en Rusia, presenta a los lectores la monografía *Del mundo bipolar al mundo multipolar: el vector latinoamericano de las relaciones internacionales en el siglo XXI*². Coordinada por Víctor Jeifets³ la obra colectiva analiza el rol y el lugar de los países de América Latina y del Caribe (ALC) en el desarrollo del nuevo orden mundial –multipo-

lar, así como las características del multilateralismo latinoamericano contemporáneo. La obra reflexiona profundamente sobre los procesos que han tenido lugar en la región durante las últimas dos décadas haciendo balance de los estudios latinoamericanos rusos sobre el tema basándose también en un vasto número de obras de los autores latinoamericanos, europeos y estadounidenses, datos fácticos, estadísticas y documentos de política exterior. Cabe destacar, que la monografía

goza del análisis de los recientes acontecimientos, que influyen sobre ALC y su posicionamiento en la arena internacional.

Los investigadores analizan la creciente influencia de la región en el mundo y su inclusión en el proceso de la solución de los problemas globales con el foco en el análisis de la evolución de la política exterior de los estados latinoamericanos y caribeños. Asimismo la obra escrita en ruso tiene como objetivo demostrar los cambios en el carácter de interacción entre la Federación de Rusia y Latinoamérica y la evolución de sus relaciones en la nueva coyuntura global.

Los autores se basan en la idea de que los procesos de cambio en la política exterior tienen el carácter panamericano. Ellos consideran que los países de ALC representan un área de civilización independiente con los problemas económicos, políticos, culturales y espirituales comunes, la cual a lo largo de su historia trata de desarrollar su potencial en la política exterior. Por esa razón los estados de la región son un componente importante en el proceso de formación de un nuevo orden mundial, afirman los autores (P. 15).

A diferencia de existentes estudios comprensivos rusos que tra-

tan ALC en el “entrelazamiento” de las tendencias mundiales, en esta edición el hincapié se hace en los procesos de política exterior y los desafíos actuales del mundo global y no en los procesos internos en los países individuales.

Antecede al detallado análisis de los temas contenidos en la monografía la introducción de Víctor Jeifets, coordinador del libro. El investigador, introduce el contexto general de los procesos globales contemporáneos y encuentra la similitud entre las posturas de Rusia y de ciertos países latinoamericanos. Él apunta, que las nuevas potencias tratan de transformar su crecimiento económico en la influencia política en la palestra internacional, coaligándose y uniendo sus esfuerzos frente a la hegemonía de un estado o de unos estados (P. 6). Esta lógica de la acción colectiva representa un medio universal para el aumento de la capacidad de negociación y de la inclusión más efectiva de la región en el sistema de regulación global. Al mismo tiempo, en medio del creciente interés de los principales actores del mundo en la región que posee grandes reservas naturales, V. Jeifets advierte contra la percepción obsoleta y limitada de ALC como un objeto de la política de los actores globales e insiste en que se considere la

región como un sujeto activo del fomento del sistema multipolar (P. 8).

El libro se divide en cinco capítulos, dedicados a la dinámica económico-social y al panorama político de América Latina del siglo XXI; a la integración regional y la formación de los polos del mundo multipolar; a la interacción de los estados latinoamericanos y caribeños con los actores extraregionales y extrahemisféricos; al papel de Latinoamérica en los procesos políticos globales y a la diplomacia de los países latinoamericanos en el contexto multipolar. En el primer capítulo se presta atención especial a las disputas territoriales de los países de Latinoamérica, las que obstaculizan gravemente el proceso de consolidación de América Latina como el centro unido del poder en la palestra internacional. Estas controversias, según los autores, desplazan el enfoque de la cooperación entre estados para la defensa de las posiciones de cada país particular y tienen un fuerte efecto desestabilizador en las relaciones internacionales en la región, siendo utilizadas como instrumento de presión (P. 82). La situación se analiza con base en los hechos históricos y los fundamentos legales. Otras partes están dedicadas a los conflictos milita-

res y enfrentamientos armados en América Latina y desafíos para la seguridad regional. En la última parte atrae atención una tabla bien fundada, que demuestra la priorización diferencial de desafíos no tradicionales para la seguridad regional por las subregiones de ALC (P. 107).

El segundo capítulo, titulado *América Latina: integración regional y la formación de los polos del mundo multipolar*, examina los desafíos para la integración política latinoamericana, así como las formas y mecanismos de la integración subregional, prestando especial atención a UNASUR, CELAC, OEA, MERCOSUR, ALBA, SICA, URUPABOL, Alianza del Pacífico. Los autores advierten del "efecto negativo de la coexistencia de múltiples bloques con proyectos reproducidos o semejantes tratase de la creación del parlamento regional, de áreas de libre comercio o de organización unida de defensa regional, cuando sus características distintivas se derrumbian y dichos bloques se convierten en establecimientos burocráticos y sin influencia sobre los procesos políticos globales, lo que convierte la multipolaridad en vez de la realidad política en un juego de ambiciones políticas" (p.122). En los últimos años se evidencia

la reconfiguración del proceso de integración latinoamericana causada tanto por los factores exógenos (e.g. el proceso de resoberanización que se manifiesta en la política mundial) como por los endógenos (e.g. la falta de los resultados concretos en el proceso de integración, un nuevo impulso al regionalismo abierto, los cambios políticos en muchos países de América Latina).

La parte consecutiva del estudio se dedica a los actores no regionales y extrahemisféricos en América Latina: a EE UU con sus posiciones debilitadas en la región, lo que proporciona una oportunidad para otros actores fuera de la región y para los potenciales líderes regionales; a los países de Asia-Pacífico con su creciente interés en ALC y la intensificación del comercio intrarregional y con países individuales, que tiene sus efectos positivos y negativos; a la UE con su apoyo a los procesos de integración latinoamericana. Se presta atención especial a las relaciones con Rusia y al triángulo *América Latina-Rusia-China*.

En la parte que se refiere a las actividades de la Federación de Rusia en ALC los investigadores reflexionan sobre la así llamada *gira* de Rusia hacia la región en los 2000-es, sus antecedentes

y causas, y en las páginas de su libro entran en polémicas con investigadores extranjeros, que reducen las relaciones entre Rusia y Latinoamérica hasta mera respuesta geopolítica a la expansión estadounidense, incluyendo en los territorios de la antigua Unión Soviética, y que afirman que esto provoca una carrera armamentista en la región. En particular, los autores del libro se oponen a la evaluación de S. Blanc⁴ sobre el enfoque de la política rusa en la “instrumentalización” de la región y su transformación en un bloque político para apoyar su posición frente a la dominación estadounidense en los asuntos internacionales (P. 296). Al mismo tiempo los investigadores comparten la visión de V. Rouvinski⁵ de que es posible hablar no del *regreso* de Rusia a Latinoamérica, sino que sobre la *nueva política rusa* en esta parte del globo (P. 298). En este sentido para Moscú es extremadamente importante el creciente estatus de la región latinoamericana tanto en la economía mundial como en las relaciones internacionales, ya que Rusia, según los documentos de su cancillería, se posiciona como una potencia con intereses globales y considera a los países latinoamericanos como una reserva geopolítica y geoeconómica para la formación de un mundo

multipolar. El párrafo contiene vasta información detallada sobre las principales áreas de cooperación a nivel bilateral entre Rusia y sus mayores socios en la región. Según los autores uno de los grandes problemas de la relación Rusia - América Latina es el lugar de la última entre las prioridades de la concepción de la política exterior rusa. Pese a todo el progreso este lugar sigue siendo periférico (P. 299). Al mismo tiempo existen ciertos momentos positivos para el desarrollo de la cooperación ruso-latinoamericana (e. g. la complementariedad económica entre Rusia y ALC y una posición independiente de los estados latinoamericanos hacia ciertos asuntos internacionales importantes para la Federación de Rusia).

Siendo China uno de los actores principales en América Latina, parece interesante la parte del análisis dedicada a la interacción de Rusia y China en el campo latinoamericano, las diferencias en sus enfoques y la competencia entre estos países, dada la coincidencia existente de sus intereses estratégicos. En particular, los autores insisten en que la estrategia china de penetración en América Latina no tiene carácter exclusivamente económico, sino que implica el aspecto geopolítico más importante: cambiar

el equilibrio de intereses en el mundo usando herramientas económicas (P. 307).

El libro concluye con el análisis de la evolución de la política exterior de los mayores socios de Rusia en Latinoamérica: Brasil, México, Argentina, Cuba y Venezuela.

Resumiendo, es posible concluir que los autores lograron analizar a fondo el rol y el lugar de los estados de América Latina y el Caribe en el mundo multipolar en formación. Estos estados han hallado su identidad y articulan hábilmente sus intereses, estableciendo diversos vínculos y alianzas internacionales y reconfigurándolos una vez que sea necesario.

Al mismo tiempo la obra carece de varios aspectos importantes del tema. Cabe mencionar, por ejemplo, la casi ausencia de Paraguay con su panorama político y socioeconómico en la primera parte del libro. Además, el párrafo dedicado a la política exterior de Cuba no menciona a Canadá, uno de los principales socios de la Habana, cuyas relaciones políticas bilaterales con la isla merecen ser analizados, por lo menos en breve. Tampoco se presta suficiente atención a las relaciones entre Cuba y España, el mayor

socio de la Habana en la UE y uno de los mayores a nivel mundial. Además la monografía evita tratar el papel de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, la que, con su sistema de Cumbres Iberoamericanas, dispone de cierta base institucional para formar un espacio común entre los países histórica y culturalmente relacionados a ambos lados del Atlántico.

Sin embargo las omisiones mencionadas no disminuyen los méritos del libro, ni la importancia de la obra realizada por los autores de San Petersburgo. Su monografía colectiva, que representa la mirada desde Rusia hacia el proceso de formación de la multipolaridad y el rol de los estados latinoamericanos en ella será interesante tanto para los expertos e investigadores, como para los lectores que hacen sus primeros pasos hacia el conocimiento de la realidad política latinoamericana y de las actividades de los estados de América Latina y el Caribe en la palestra internacional. El libro goza del análisis integral y la diversidad del material, así como de abundante bibliografía que permite ampliar el conocimiento sobre los temas particulares.

Ilona Gritsenko

NOTAS

1. Jeifets V., Lexutina Y., Dobronravin N., Jadorich L., Andrianova O., Rozental D., Andreev A., Dobronravina S., Borisov M., Pravdiuk D.
2. *Del mundo bipolar al multipolar: el vector latinoamericano de las relaciones internacionales en el siglo XXI [Ot bipoljarnogo k mnogopoljarnomu miru: latinoamerikanskij vektor mezhdunarodnyh otnoshenij v XXI veke (en ruso)]*. Coord. Jeifets V. Moscú, 2019, 494 p.
3. Víctor L. Jeifets – Doctor Titular (Historia), Profesor Titular de la Academia de Ciencias de Rusia, autor de varias monografías y numerosos artículos sobre la historia de las relaciones internacionales en América Latina, la política exterior de la URSS y Rusia, la historia de la Internacional Comunista y el movimiento de izquierda de América Latina.
4. Blanc S. (2009). *Rusia y América Latina: juegos geopolíticos cerca de EE UU [Rossija i Latinskaja Amerika: geopoliticheskie igry vblizi Soedinennyh Shtatov (en ruso)]*. Russie Nei Visions. N° 38. Paris: IFRI. 21-22 p.
5. Rouvinski V. (2013). *Russia and Latin Ame-rica: Old and New Paradigms*. Paper presented at the meeting of Inter-American Dialogue, Washington D. C., 30.05. 2013.



Eurasia: nueva configuración global e incidencia en Latinoamérica

Andrés Serbin (2019). *Eurasia y América Latina en un Mundo Multipolar*, Buenos Aires: CRIES y Editorial Icaria, 200 p.

El acelerado ascenso de China y el retorno de la Federación Rusa ha planteado una serie de interrogantes a los estudios internacionales en múltiples campos de análisis desde cuestiones relativas a la seguridad internacional hasta los estudios sobre regionalismo no-occidental (Colby y Mitchell 2020). Sin embargo, una pregunta crítica a la cual es fundamental reflexionar es si la convergencia euroasiática entre Rusia y China puede incidir decisivamente en el establecimiento de una entente o si es simplemente una reacción frente a los Estados Unidos.

El nuevo libro de Andrés Serbin presenta una reflexión compre-

hensiva para entender tanto el nuevo proceso de articulación de intereses entre la China continental y la Rusia de Vladimir Putin que permite comprender tanto las narrativas en juego como el lugar que le toca a América Latina en un nuevo capítulo del 'gran juego' euroasiático. Ante un escenario global cada vez más complejo e intrincado, el autor centra sus consideraciones en la explicación del fenómeno lo que cumple adecuadamente mediante una gran revisión de literatura centrado en los fenómenos más relevantes del proceso de construcción de una mega-narrativa euroasiática.

En las últimas dos décadas, la naturaleza del sistema internacional ha comenzado a mutar lenta pero inexorablemente hacia un orden de carácter multipolar y pluralista (Mearsheimer 2019). En este contexto, dos procesos han reflejado estas alteraciones. En primer lugar, la modificación del eje de la economía global desde el Atlántico hacia el Pacífico. En segundo lugar, la menos observada alteración del eje geoestratégico desde el bloque atlantista hacia un emergente eje eurasiánista caracterizado por la irrupción del proyecto global de la República Popular China y el regreso de la Federación Rusa como actor clave en el diseño del espacio post-soviético. En este sentido, Rusia y China presentan una visión alternativa al orden liberal internacional representado por los intereses occidentales, limitado geográficamente luego de la Segunda Guerra Mundial pero universalizado a partir de la implosión de la Unión Soviética

De cara a una revisión exhaustiva de la nueva obra del latinoamericanista, es pertinente enfocarme en cuatro elementos: la aproximación conceptual, las grandes narrativas en pugna, prácticas y agenda en la Gran Eurasia y, finalmente, el papel (nuevamente) periférico de América Latina en

el marco de las transformaciones globales.

La literatura sobre asuntos euroasiáticos suele presentar lecturas cercanas a la escuela realista de las relaciones internacionales en sus múltiples expresiones desde aproximaciones neorrealistas y geopolíticas (Aktürk 2019; Vasilyeva y Lagutina 2016) hasta lecturas más liberales (Cooley 2015), pasando por perspectivas más eclécticas (Öniş y Yılmaz 2016; Gonzalez Levaggi 2019). Serbin nos ofrece una reflexión heterodoxa desde la geopolítica crítica por la cual su principal referente empírico serán las narrativas nacionales y regionales desarrolladas en el marco del incremento tanto del peso relativo como de las interacciones al interior del espacio euroasiático. La geopolítica crítica expresa una reflexión alternativa sobre los espacios que trata de superar la cosmovisión clásica y esencialista que vincula tendencias políticas sobre un espacio determinado, sea terrestre, marítimo, aéreo o espacial (O'Tuathail 1996; Agnew 1998). Para esta perspectiva, las conceptualizaciones sobre el territorio tienen una carga valorativa y de intereses que suele ser enmascarar bajo prácticas discursivas relaciones de poder. Bajo una filosofía de la sospecha,

las narrativas –en sus múltiples expresiones– son expresiones discursivas de las elites que buscan reproducir y legitimar sus espacios de control y dominación.

De todas maneras, dicho esfuerzo de carácter interpretativo no desdén el valor de las prácticas, sino que, por el contrario, son el punto de partida para comprender –por ejemplo– la creciente asociación entre la Federación Rusa y la República Popular China. En línea con lo planteado por el autor, es importante diferenciar entre narrativas globales, regionales y nacionales. La primera expresada en la narrativa del Orden Internacional Liberal pierde fuerza y adhesión en relación a las otras dos, mientras que el caso de la narrativa del Proyecto de la Gran Eurasia o el caso de la narrativa Indo-Pacífico todavía está tomando forma al mismo tiempo que las narrativas nacionales como el ‘Sueño Chino’ de Xi Jinping, la aspiración rusa en el espacio post-Soviético y los proyectos regionales de la República Islámica de Irán y la República de Turquía expresan un dinamismo que impacta sobre el complejo escenario regional.

En relación con el complejo euroasiático, el foco de las narrativas se encuentra en el proyecto

geopolítico del Proyecto de la Gran Eurasia que busca asumir tres funciones: “el cuestionamiento y reconceptualización del orden mundial, la previsión de un mecanismo para estructurar las relaciones de poder en su ámbito, y la propuesta de un nuevo modelo de seguridad que pueda lidiar con las tensiones y conflictos en los estados del Asia Central (Serbin 2019:132). El desafío principal, teniendo en cuenta los ambiciosos objetivos planteados será la potencial armonización de intereses no solamente entre China y Rusia, sino además con el resto de las potencias regionales y socios menores. Si bien la narrativa euroasiática no demuestra el mismo nivel de ‘grip’ que expresiones occidentales, la complejidad de la agenda geoeconómica y geopolítica y la falta de una clara supremacía regional por parte de una potencia regional –además de sus diferentes estructuraciones políticas a nivel doméstico– no han afectado la voluntad de los principales actores para desarrollar una aproximación pragmática que permita armonizar sus diferentes intereses y visiones sobre la región y el mundo.

El eurasiatismo –sea en su visión esencialista o pragmática– presenta una visión alternativa

al orden liberal internacional implementado a partir de un consenso occidental de manera limitada luego de la Segunda Guerra Mundial bajo su zona de influencia y luego universalizado a partir de la implosión de la Unión Soviética. ¿Cuáles son los elementos que diferencian ambas narrativas globales? En primer lugar, la definición sobre el tipo de sistema internacional. Los principales actores euroasiáticos presentan un mundo policéntrico frente a la unipolaridad centrada en Washington, mientras abogan por un mundo más democrático. En esta línea se entiende el soporte de China y Rusia al grupo BRICS como un foro de articulación política y diplomática al más alto nivel entre actores representativos de diferentes continentes a nivel global. En segundo lugar, el modo de acción en la política mundial. Moscú y Beijing no solamente rechazan el ‘unilateralismo’ atlantista sino además la utilización de incentivos y acciones estratégicas en sus pretendidas zonas de influencia. Por lo tanto, la democratización de las decisiones globales en un mundo multipolar tendría que ir en paralelo con el fortalecimiento del multilateralismo.

Uno de los problemas que tiene esta narrativa y cuyo tratamiento

no se encuentra abordado en profundidad es que ni Rusia ni China se caracterizan por utilizar el multilateralismo en toda la gama de sus acciones diplomáticas, especialmente cuando hay una amenaza percibida a su seguridad nacional como los casos de la anexión de Crimea durante la crisis ucraniana en 2014, o las recurrentes tensiones en el Mar del Sur de China con los vecinos ribereños de Beijing. Sin embargo, es importante subrayar el análisis del autor en relación con la trayectoria de las vinculaciones entre Rusia y China que han demostrado en los últimos años una asociación estratégica que puede convertirse en una entente en el sentido clásico. Rechazando una evaluación de expertos occidentales, Serbin (2019:72) aduce que dicha relación no se limita a ser un matrimonio de conveniencia, sino que –a pesar de su complejidad– la alianza es sólida y se encuentra profundamente arraigada.

La expresión de la asociación sino-rusa tiene un carácter bilateral centrado en la creciente interdependencia energética y militar, pero además regional donde se presenta el complejo caso de la gobernanza regional. En uno de los capítulos más detallados, el autor desarrolla

el enredado entramado institucional euroasiático poniendo especial énfasis en la Unión Económica Euroasiática (UEEA), la Iniciativa *Belt and Road* (BRI) de China, la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC). A pesar de las diversas trayectorias institucionales de las entidades euroasiáticas, el autor destaca la lenta pero creciente convergencia entre las redes regionales lideradas por Rusia y el proyecto de la Nueva Ruta de la Seda chino, además de la conformación de un espacio de discusión común en torno a temas de seguridad regional como la Organización de Cooperación de Shanghái que incluye además el mayor número de potencias nucleares en una misma organización regional y que cumple un rol fundamental para el duunvirato sino-ruso en Asia Central.

Dada lo entendimiento creciente de las visiones de la República Popular China y la Federación Rusa tanto en relación con el orden internacional como a la gobernanza en el espacio euroasiático es legítimo preguntarse sobre sus alcances extra-regionales.

Serbin dedica el capítulo final a las implicancias del Proyecto

de la Gran Eurasia en América Latina y el Caribe presentando una perspectiva pesimista. De acuerdo con él “es muy difícil identificar una acción eurasiática concertada” dado que “no es posible hablar de una presencia o de una influencia euroasiática en la región como un conjunto unificado y de peso hegemónico, y hay que distinguir entre las relaciones bilaterales de cada actor y de sus vinculaciones individuales” (Serbin 2019:148-149). La región se ha caracterizado por una creciente desintegración política y divergencia comercial entre los países del Mercosur y los países del Pacífico. Además, la crisis venezolana ha puesto en crisis temas de cooperación regional con posiciones encontradas en relación a la respuesta tanto en el plano diplomático-institucional como en relación a los desafíos humanitarios. En el marco de un sistema crecientemente multipolar y con la existencia de una crisis internacionalizada en la región, los márgenes de maniobra de potencias extrarregionales se han ampliado, aunque sus acciones expresan intereses nacionales más que posiciones regionales previamente concertadas. Uno de los grandes interrogantes del libro, que en forma implícita el autor deja abierto, es si China y Rusia articularán ciertas líneas de

acción frente a nuestra dispersa y heterogénea región. Inicialmente no parece el caso, sino que por el contrario hay frentes en los cuales no solamente hay aproximaciones diferentes a socios comunes –Venezuela– sino además divergencia de intereses, especialmente con relación a la posición frente a los Estados Unidos en la región donde Rusia tiene una aproximación más frontal que China.

Ariel González Levaggi

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agnew, John (1998). *Geopolitics: re-visioning world politics*, London: Routledge.
- Aktürk, Sener (2019). “Relations between Russia and Turkey Before, During, and After the Failed Coup of 2016.” *Insight Turkey* 21 (4): 97-113
- Colby, Elbridge y Wess Mitchell (2020). “The Age of Great-Power Competition: How the Trump Administration Refashioned American Strategy” *Foreign Affairs* 99 (1): 118-130.
- Cooley, Alexander (2015). “Authoritarianism Goes Global: Countering Democratic Norms”, *Journal of Democracy* 26 (3): 49-63.
- Gonzalez Levaggi, Ariel (2019). *Confrontational and Cooperative Regional Orders: Managing Regional Security in World Politics*, London: Routledge.
- Mearsheimer, John (2019). “Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order”, *International Security* 43 (4): 7-50.
- O’Tuathail, Gearóid (1996). *Critical geopolitics: the politics of writing global space*, London: Routledge.
- Öniş, Ziya y Şuhnaz Yılmaz (2016). “Turkey and Russia in a shifting global order: Cooperation, conflict and asymmetric interdependence in a Turbulent Region”, *Third World Quarterly* 37 (1):71-95.
- Serbin, Andrés (2019). *Eurasia y América Latina en un Mundo Multipolar*, Buenos Aires: CRIES y Editorial Icaria.
- Vasilyeva, Nataliya y Maria Lagutina (2016). *The Russian Project of Eurasian Integration: Geopolitical Prospects*, Lanham, MD: Lexington Books.



Por uma virada epistêmica nos Estudos Para a Paz (EPP)

Ferreira, Marcos Alan S. V.; Maschieto, Roberta Holanda; Kuhlmann, Paulo Roberto L. (orgs.) (2019) *Estudos para a Paz: conceitos e debates*. São Cristóvão, SE: Editora UFS, 523 p.

A obra, organizada por três dos pesquisadores vanguardistas da Rede de Pesquisa em Paz, Conflitos e Estudos Críticos de Segurança (PCECS), é muito bem-vinda por suprir a lacuna da inexistência de um livro no estilo de manual, escrito em português, sobre estudos de paz, que por se tratar de disciplina mais consolidada nos Estados Unidos e na Europa, dispõe de material publicado, predominantemente, em língua inglesa. O problema do idioma não deve ser considerado como de menor grandeza, já que a exiguidade de publicações em língua portuguesa e/ou em espanhol reflete

a incipiente produção autêntica de reflexões sobre a violência no Brasil, na América Latina ou onde quer que se reproduzam ideias deslocadas daquelas realidades. O mesmo poderia ser dito sobre a África de língua portuguesa. Assim, um primeiro ponto forte a ser destacado é que a coletânea se coloca na fileira das narrativas não-hegemônicas sobre conflitos.

Não menos importante é o fato de constituir um instrumento de fomento, entre leitores da língua portuguesa, do interesse pelos debates sobre a paz; antes não provocado por dificuldades idiomáticas. O exposto se torna

ainda mais simbólico se concebemos: 1. o empoderamento epistêmico necessário para que comunidades pensem seus principais problemas de violência a partir de um saber autêntico, apropriado para refletir proposições emancipatórias; 2. a melhor distribuição do conhecimento acerca das problemáticas da paz, provendo uma justiça cognitiva mais qualitativa. Ou seja, trazer visões de transformação social para o idioma nato dos organizadores é algo que está em completa sintonia com propostas de promoção de maior igualdade.

O livro se divide em dezesseis capítulos, distribuídos em 523 páginas, dentre os quais, a introdução figura não como mera contextualização da coletânea, mas como extensa e profunda revisão de bibliografia, conceitos, eixos teóricos e metodológicos, em perspectiva dialógica e intertextual, dos *Peace Studies*. A introdução franqueia conhecimento acerca do histórico dos debates sobre paz, em perspectiva mundial, sugerindo o pioneirismo do norueguês Johan Galtung, na abordagem multinível das causas da violência – o que, por sua vez, convoca uma guinada metodológica de caráter transdisciplinar. Ali se descreve a trajetória da institucionalização dos Estudos para

a Paz (EPP), termo a que os organizadores aderem, como versão ao *Peace Studies*, pelos motivos aqui justificados: por se mostrar não-estatocentrista, crítico à paz liberal, afeito a uma objetividade científica independente da separação entre o sujeito e objeto – por isso antipositivista; e adepto da concepção de indissociabilidade entre o idealismo pacifista do pesquisador e a abertura para que ele se integre com a figura do ativista – chamado na coletânea de *practioner*, o que faz, em suma, com que os EPP abracem também a normatividade. Nas palavras dos autores, trata-se de uma disciplina voltada à “transformação social, no sentido de promover um mundo mais pacífico” (p. 25) e que não se exime da necessidade de conexão com a prática, da ação transformadora. Apesar da presente alusão, apenas dois capítulos deixam transparecer o perfil mais ativista dos autores: “Arte e construção da Paz” e “Educação e Paz”, respectivamente. A despeito do esforço em defender a transdisciplinaridade, o que se nota na estruturação do livro em capítulos que se engajam com discussões da pedagogia, da antropologia e dos estudos da religião, em sua maioria, os capítulos são escritos por doutores e professores das Relações Internacionais.

Contribuem com o livro vinte pesquisadores, provenientes de Portugal, Moçambique e de diversas regiões do Brasil, o que atribui significativa representatividade geopolítica, bem como heterogeneidades desejáveis aos Estudos para a Paz. O livro oferece louvável balanceamento de gênero e põe em evidência pesquisadoras mulheres, muito embora também fosse bem-vindo, pela temática abarcada, que a representatividade interseccional fosse considerada, com a inclusão de autores de outras minorias, especialmente negros e indígenas. Além disso, faltou uma discussão sobre a relação entre racismo e violência estrutural, problema caro para realidades do Brasil e da América Latina sobre os quais a noção de raça impôs diferenciações normalizadoras de violências históricas. Entendemos que a coletânea divide-se em dois blocos gerais: um mais informativo e crítico sobre abordagens teóricas e possibilidades metodológicas – compreendido pelos quatro primeiros capítulos; e outro mais explanatório, que aborda as agendas de pesquisa mais exploradas por estudiosos e *practioners*: movimentos pela paz, missões de paz, desarmamento, terrorismo, narcotráfico, segurança humana, justiça restaurativa, identidade e religião,

gênero e feminismos, educação para a paz. Entretanto, o capítulo dezesseis reabre o debate metodológico, sem, necessariamente, promover uma costura entre as abordagens das quais os mais diferentes autores lançaram mão para analisar os distintos problemas de conflito e violência.

Os organizadores reivindicam o *status* de campo disciplinar próprio para os EPP, por compreenderem, com base em Krishnan (2009), que os mesmos possuem um objeto de estudo específico, um corpo de conhecimento especializado acumulado, um conjunto teórico e conceitual particular, uma terminologia específica e associada ao seu objeto de estudo e um desenvolvimento institucional representado por associações científicas, pós-graduações, periódicos, cátedras, institutos e redes. Todavia, mesmo que dentre os conceitos centrais elencados pelos organizadores da coletânea figurem os de “paz positiva” e “violência estrutural”, alguns dos capítulos não conseguem escapar do “cessar fogos” e do pós-cessar fogos como objeto de análise, o que pode ser analisado tanto sob o ponto de vista da dificuldade para que os estudos de paz superem uma lógica hegemônica, e ainda não tenham sido testados

quanto a uma guinada epistêmica efetiva, ao mesmo tempo em que nos conscientiza acerca da importância dos organizadores abarcarem diferentes abordagens para propiciarem ao leitor um debate honesto e transparente, entre correntes tradicionais e não-tradicionais. Ou seja, ainda que vários capítulos não tenham sido fiéis à guinada crítica enunciada, também se compreende como característico das posturas transformativas de conflitos o reconhecer de diferentes vozes.

Uma das justificativas sobre a importância da obra se debruça sobre o paradoxo constituído pelo fato de a América Latina, especialmente o Cone Sul, ser historicamente reputada como zona de paz por vertentes liberais e construtivistas das Relações Internacionais, em razão da baixa incidência de guerras interestatais, e contar, no entanto, com altos índices de violência de natureza endêmica. No passado, a violência estatal agravou-se com a ascensão de regimes burocráticos-autoritários que fomentaram a brutalidade militar e policial e o desrespeito aos direitos humanos. Cenário que se reproduz no momento contemporâneo, marcado por altos níveis de violência policial e emprego interno dos militares em diversos países,

e agravado pelo encarceramento em massa e empoderamento das organizações criminosas. Embora a América Latina tenha sido representada no livro por um capítulo bastante robusto, escrito por Thiago Rodrigues, talvez as causas da violência na região merecessem maior espaço, bem como o merecessem maior representatividade de pesquisadores e pesquisadoras latino-americanos (as).

Os quatro primeiros capítulos estão conectados entre si e confluem com o objetivo de apresentação de um manual, uma vez que os autores exaurem a literatura e apontam caminhos teóricos e metodológicos para pesquisa de paz. De fato, são capítulos altamente recomendáveis como instrumento didático para uso em disciplinas e para a formação de novos pesquisadores. Dando sequência à introdução, Marcos Alan Ferreira analisa os antecedentes e o desenvolvimento da disciplina EPP como caudatária da evolução da ideia de paz no segundo capítulo. Por meio de rica discussão bibliográfica, são explorados os legados da religião do Ocidente tanto na institucionalização e na legitimação da guerra, bem como na inspiração de uma moral voltada pensar a paz. Ressaltando a contribuição

de Mohandas Gandhi e de outros “filósofos da paz”, e de diferentes movimentos espiritualistas que inspiraram a concepção da não-violência como modelo de resistência, o autor chega aos pressupostos contemporâneos da paz. A análise se contrasta com a evolução do Estado e do sistema internacional, até chegar à concepção de paz como ausência da violência em suas dimensões direta, cultural e estrutural, discutindo, por fim, as definições de paz positiva e paz negativa. O capítulo desperta o interesse no aprofundamento sobre a apropriação crítica que Galtung fez daquelas ideias religiosas e do processo de filtro histórico para construção de preceitos acadêmicos, uma vez que aquela relação não se encontra explícita.

O terceiro capítulo, de Roberta Maschietto, traz importante contribuição ao entregar para o estudioso da paz um mapeamento dos índices globais sobre paz, mostrando como acessá-los e o que cada um pode oferecer em termos de respostas a problemas de pesquisa. A autora denuncia o fato de os índices e bases de dados usados nas pesquisas sobre paz serem, em sua maioria, construídos a partir de referenciais ainda ligados à concepção de paz negativa, ou

seja da ausência de conflitos, o que nos convida a debater a possibilidade de criação de índices que correspondam à medição da paz positiva. A necessidade de construção de referenciais a partir de dados informados por atores locais é sugerida por Maschietto como complementar àqueles construídos de cima para baixo. Uma contribuição ainda mais rica poderia ter vindo da indicação, pela autora, de referências bibliográficas, seguidas por breves discussões, elucidando autores, modelos e temas de pesquisa que já se utilizaram de modo bem-sucedido ou de modo limitado, daqueles índices. O capítulo aguça o interesse pela construção de bases de dados e índices, voltados à paz positiva, a partir de variáveis e indicadores específicos aos problemas do Brasil.

Catarina Bezerra e Paulo Kuhlmann retomam contribuições de Gandhi e de Gene Sharp para definição conceitual da não-violência e realizam um exitoso esforço de diferenciação entre movimentos para a paz, sociedade civil e movimentos sociais. O capítulo ainda apresenta dois exemplos de movimentos pela paz – o dos Estudantes por uma Sociedade Democrática, criado nos EUA na década de 1960

para fazer frente à guerra no Vietnã e à corrida nuclear, e o das Mulheres de Wajir, no Quênia; mas o faz de modo muito breve. Talvez seu potencial norteador de futuras pesquisas pudesse ser amplificado ou pela escolha de um modelo comparativo de um número maior de movimentos pela paz ou de um único caso analisado com maior profundidade.

O ordenamento dos capítulos seguintes não deixou clara a funcionalidade do manual, já que se entremeiam debates teórico-metodológicos, estudos de caso e crítica a protocolos internacionais, sem organização clara em termos de temática, categoria de análise ou linha teórica, sendo que alguns capítulos tampouco privilegiam especificamente a abordagem crítica dos EPP, embora abordem problemáticas de segurança internacional a partir de propostas alternativas, o que, por sua vez, não ofusca a qualidade dos capítulos quando de uma análise individual. Por exemplo, no capítulo 5, Camila Braga e Vanessa Matijascic fazem um histórico das Operações de Paz (OP) da ONU, dividindo-as em três momentos e apontando os antecedentes às mudanças recentes. O capítulo reforça a advertência de que características

diversas das distintas fases das operações de paz não podem ser localizadas, de modo simplista, entre o durante e o depois da Guerra Fria. Trata-se de uma leitura atenta da atuação da ONU que propõe instigantes inflexões, todavia, que ressalta a importância do institucionalismo para por fim à violência direta e iniciar a construção das bases de uma paz positiva. O capítulo é muito bem fundamentado em documentos da organização e a escrita é clara e didática, promovendo um ensinamento vigoroso também do arcabouço conceitual, normativo e operacional, assim como os caminhos processuais de uma operação de paz.

Sua localização, no conjunto da obra, promove uma quebra de continuidade às discussões de caráter teórico e metodológico; no entanto, estabelece um profícuo diálogo com o capítulo escrito por Áureo Toledo e Ramon Blanco, que apresenta uma tipologia dos estudos críticos sobre construção da paz, salutar para indicar caminhos teóricos mais apropriados a responder determinadas perguntas de pesquisa. Em suma, enquanto as autoras se preocupam em analisar histórica e criticamente as posturas institucionais e apresentam novos enquadramentos temporais e

contextuais da evolução das OP, Toledo e Blanco explicitam diferentes abordagens críticas aos processos de construção de paz que podem se encaixar em três vertentes: as críticas reformistas, as críticas estruturais e a virada local. Por meio da excelente análise dos autores sobre aquelas correntes, é possível localizar que o capítulo de Matijascic e Braga está mais próximo do que eles chamam de crítica reformista, ou seja, não desafia especificamente “o projeto intelectual e político da paz liberal” (p.196), mas questiona sua execução, bem como pondera sobre o descompasso entre “o fim almejado pelas OP e os meios para alcançá-los” (p.197). Dentre as críticas estruturais resenhadas pelos autores, seguramente têm destaque as temáticas da relação entre corrupção e missões de paz; a vilanização do subdesenvolvimento; a relação entre políticas liberais e biopoder; além de diversos outros aspectos da governança das missões de paz (incluindo níveis locais e globais). A paz híbrida aparece como um meio-termo que não desconsidera a importância da ajuda externa, mas que tampouco menospreza tradições, culturas, ferramentas e agências locais, raciocínio que também é reputado pelo capítulo anterior.

O capítulo 7 volta a contemplar uma análise institucionalista, já que Elias Martinez aborda o tema do desarmamento, controle e não proliferação dos armamentos nucleares, concatenando as abordagens de paz negativa, do pacifismo ativo instrumental e da eficácia das instituições e regimes, embora a última seja pouco mobilizada ao longo do texto, assim como não se esclarece quais são as abordagens sobre regimes privilegiadas pela análise, o que é importante, sobretudo porque não é consensual no debate teórico que regimes existam só por meio de instituições positivadas. A eficácia dos regimes termina sendo analisada por meio de textos bibliográficos que exemplificam momentos bem-sucedidos e momentos limitantes, o que é relevante em termos de balanço histórico.

Os capítulos 8 e 9 criticam o paradigma liberal de paz, sobretudo quando aplicado a conflitos transnacionais como é o caso do narcotráfico e do terrorismo. O capítulo de Fernando Brancoli oferece um entendimento amplo e profundo sobre o surgimento de evolução do Estado Islâmico (EI), podendo se conectar com o capítulo 12, por discorrer sobre a centralidade da religião no engajamento de homens, mulheres e

crianças ao EI, assim como com os capítulos 11 e 15, por abordar a importância da literatura especializada em negociação com terroristas, visando transformação de conflitos e salvaguarda do apoio humanitário da população envolvida. Voltando à relação entre os capítulos 8 e 9, chama atenção de ambos os autores a conveniência de manutenção, tanto de grupos terroristas, como da “guerra contra o tráfico”, como instrumentos de manutenção de poder. Ambos os capítulos expõem de modo convergente problemáticas que envolvem a marginalização e a punição do outro sem considerar o aspecto humano ali gritante. O capítulo 8 o faz pela abordagem dos Estudos Críticos de Terrorismo, enquanto o 9, escrito por Thiago Rodrigues, a partir da lente Foucaultiana sobre biopolítica, explora os efeitos colaterais do proibicionismo e da criminalização no recrudescimento de uma “guerra contra as drogas” que, na realidade é uma guerra contra os pobres, e cuja violência letal não enxerga fim.

O capítulo 10, de Daniela Nascimento, embora use de conceitos de violência estrutural e paz positiva para enfatizar a importância do humano nas concepções de segurança, põe

ênfase sobre como organizações internacionais incorporaram em suas cúpulas e seus documentos os desdobramentos daquele debate, não deixando, portanto, de contemplar também uma análise institucionalista. Trata-se de um capítulo que se conecta de modo efêmero com o capítulo anterior, quando passeia pelo tema da pobreza e da desigualdade social e quando discorre sobre a transformação do conceito de desenvolvimento humano, mas diferente do capítulo 9 que critica com veemências as abordagens *top down*, o capítulo de Daniela Nascimento demonstra otimismo com as transformações ocorridas no seio das instituições quanto à preocupação daquelas com o aspecto mais humano da segurança. Neste sentido, o capítulo de Nascimento também provê complementariedade ao capítulo cinco, sobre operações de paz.

O capítulo 11, escrito por Irãe Lundin, reintroduz o debate sobre cultura e identidade para a transformação dos conflitos, brindando-nos com uma preciosa narrativa sobre a importância dos rituais comunitários no assentamento de uma reconciliação pós-conflito em Moçambique. Partindo de abordagem antropológica e da justiça restitutiva como méto-

do de transformação de conflitos, a autora defende que a paz não pode ser apenas uma decisão dos líderes, mas deve partir de um pacto que envolva toda a sociedade e que integre “eus” individuais e “eus” coletivos. Junto com Silvia Nogueira, Marcos Alan Ferreira volta a abordar a influência da religião, no capítulo 12, ressaltando, mais uma vez, o tênue limiar da religião enquanto promotora de paz ou de conflitos, com oferta de exemplos históricos de movimentos do Ocidente e do Oriente, promotores ora de tensão, ora de apaziguamento e/ou ajuda humanitária. O capítulo chama atenção para a necessidade de olhar para a guerra como parte da vida social, superando o conhecido contraponto de John Keegan a Clausewitz e a já muito criticada tese de Huntington sobre o choque de civilizações, mas preservando a centralidade na cultura e nas identidades, particularmente porque não é possível pacificar sem considerar as cosmologias conflitantes. A discussão é original e muito bem-vinda e se tornaria ainda mais provocadora se ofertasse exemplos de agendas de pesquisa para os iniciantes da jornada acadêmica.

O capítulo 13, de Silvia Roque e Rita Santos enceta competen-

te e minuciosa distinção entre análises feministas e análises de gênero dos estudos para a paz, demarcando a incompatibilidade de combinar estatocentrismo com feminismo, ou como estudar gênero e não dar voz às subalternidades. Para além de fornecer um guia com opções de abordagens teóricas, o capítulo discute também uma metodologia feminista dos estudos das relações internacionais, motivo pelo que, talvez, merecesse estar localizado na primeira parte do livro. Não obstante a originalidade de um feminismo voltado para a paz ou de uma paz feminista, seria muito alvissareiro ter acesso aos feminismos indígenas, quilombolas, feminismos do centro e da periferia, e até mesmo aos feminismos revolucionários.

No capítulo 14, Paulo Kuhlmann, Luís Eduardo Ramos e Suerda de Araújo, destacam-se na promoção da transdisciplinariedade ao abordarem a relação entre a arte e a paz, a partir de um resgate crítico das contribuições de Paulo Freire e Augusto Boal, os quais anunciam as potencialidades da educação e do teatro para promover a emancipação. Ao longo do capítulo, os autores argumentam que a arte pode ser mobilizada como uma

“estratégia aliada” (p. 468) na construção da paz, seja antes, durante ou depois da irrupção de conflitos violentos. Os autores também apresentam um valioso relato da ação de extensão *Projeto Universidade em Ação (PUA)*, que evidencia as possibilidades de atuação no nível micro, com interconexão entre universidade e comunidade, com vistas à transformação da realidade local. Como se enquadra na categoria de pesquisa-ação, o capítulo suscita interesse pelo conhecimento de análises posteriores sobre os reflexos do PUA na redução da violência nas comunidades contempladas.

Privilegiando a transdisciplinariedade e, ao mesmo tempo, dialogando com as propostas de diálogos entre as subjetividades individuais e coletivas já aparecidas entre outros capítulos, Martha Rabbani, no capítulo 15, ressalta o papel da comunicação na transformação do conflito. Considerando o conflito como “nossa resposta à tentativa de tomar atalhos na validação de nossas verdades” (p. 512), a autora enfoca a necessidade da capacidade comunicativa do educador, como um caminho para deixar vir à tona a identidade do educando, o que torna em nível micro que o conflito

seja menos provável, já que ele é uma manifestação da “luta pelo reconhecimento”. O texto é fluido e provocador, mas traz pouca contribuição bibliográfica.

No último capítulo, Roberta Holanda Maschietto, Fábio Nobre e Silvia Garcia Nogueira retomam a discussão epistêmica e metodológica, reiterando o caráter normativo dos EPP, a influência de perspectivas críticas, a transdisciplinaridade e a busca de conexão entre teoria e ação. Os autores também discutem os desafios metodológicos enfrentados pelos pesquisadores que se debruçam em entender e transformar os conflitos a partir dos EPP e ressaltam as potencialidades da pesquisa-ação e da etnografia como métodos qualitativos. O capítulo é fluido e didático, porém não amarra as reflexões propostas ao longo do livro, não cumprindo o papel de concluir a obra, ainda que as discussões metodológicas fossem passíveis de diálogo com os capítulos “Reconciliação e Justiça” e “Arte e construção da paz”, respectivamente.

Tendo exposto a composição da obra e já deixados os devidos elogios quanto à magnitude da contribuição, também é necessário contrapor que a obra

teria ainda melhores efeitos didáticos e se caracterizaria mais precisamente como manual, se tivesse atentado para as rupturas ocasionadas por textos ou temas que terminam interrompendo o diálogo entre o texto anterior e o posterior, a exemplo das alternâncias entre abordagens *bottom up* e abordagens *topdown*, notadamente as mais institucionalistas. Ou seja, a divisão e o ordenamento dos capítulos poderia ter ocorrido em função de categorias mais claras que permitissem a qualquer leitor identificar escolas, correntes de pensamento com métodos de abordagem. De qualquer forma, quando considerados de forma individual, todos os capítulos são de excelente qualidade, promovem reflexões profundas e contribuem para a consolidação do Estudos para a Paz no Brasil.

Apesar da relevância e amplitude dos temas trabalhados, algumas agendas de pesquisa que merecem ser exploradas não foram incluídas, como a da relação entre violência estrutural, desigualdade social e racismo – o que sugere a desejabilidade de um segundo volume. Por fim, todo o colocado não retira o mérito da coletânea, a qual merece ser lida e recomendada a quem esteja iniciando e a quem já iniciou as

pesquisas sobre paz. Sem dúvida, os organizadores abriram o caminho, iluminaram e demarcaram de modo generoso as trilhas e os atalhos que se encontram a espera de novos aventureiros.

Érica C. A. Winand e
Lívia Peres Milani



A destruição de tradições na “Casa de Rio Branco”

Almeida, Paulo Roberto (2019). *Miséria da diplomacia: a destruição da inteligência no Itamaraty*. Coleção Comunicação e Políticas Públicas. Boa Vista: Editora da UFRR, 165 p.

Com um título chamativo, o livro *Miséria da diplomacia: a destruição da inteligência no Itamaraty* se propõe a discutir a inflexão da política externa brasileira, a partir da chegada de Jair Bolsonaro à presidência da República. Ao longo dos capítulos, a obra apresenta as consequências danosas desta inflexão para a imagem do Brasil no cenário internacional e, especialmente, para o interesse nacional. Presidindo o Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores (MRE) desde 2016, Paulo Roberto de Almeida, cuja identificação política com o campo da direita liberal se revela

na ampla gama de artigos presente em seu blog, foi surpreendido por sua exoneração do cargo, durante o Carnaval de 2019. A partir disso dedicou-se à elaboração do livro, finalizado em julho do mesmo ano.

A profusão de vozes críticas à guinada histórica da política externa brasileira, a partir de janeiro de 2019, acabou por reunir campos políticos que, até a erupção da novidade representada por Bolsonaro, eram diametralmente opostos na percepção sobre as estratégias de inserção internacional. Refiro-me à oposição entre PT e PSDB, dominante ao menos na dimensão político-ideológica,

desde a década de 1990. A política externa desenvolvida pelo Governo Bolsonaro acabou por reunir expoentes da direita e da esquerda dentro de uma mesma lógica de estupefação e de críticas à forma como o Brasil passou a agir nas diversas dimensões da vida internacional. Deixando momentaneamente as dissidências de lado, atores e defensores de uma política externa “ativa e altiva” desenvolvida nos Governos Lula, e de uma inserção internacional mais identificada com aquela construída pelos governos neoliberais dos anos de 1990, do qual Paulo Roberto de Almeida é um dos expoentes, passaram a manifestar seu repúdio à agenda de destruição dos preceitos básicos de política externa enunciados na Constituição de 1988. A valorização dos fóruns multilaterais e da integração regional, da qual o Mercosul é nosso projeto mais bem acabado, estão entre os preceitos que passaram a ser desmerecidos, quando não atacados.

A inflexão da ação internacional do Brasil deu-se praticamente em todas as áreas de atuação, mas o autor se dedica a esmiuçar, em tom ácido, as alterações na conformação do processo decisório dentro do Itamaraty. Desnudar o pensamento do atual chanceler é um dos focos do primeiro capí-

tulo, no qual Almeida analisa o artigo que Ernesto Araújo escreveu em 2018, e através do qual provavelmente caiu nas graças de Olavo de Carvalho. No artigo “Trump e o Ocidente”, Araújo alerta para a necessidade de salvar o Ocidente, afirma ver no presidente norte-americano essa capacidade, e conclama o Brasil a se empenhar na mesma missão. Utilizando-se de referências que vão de Spengler a Marx, Paulo Roberto de Almeida escancara as contradições de um discurso que considera estapafúrdio, evidenciando que esta suposta salvação não poderia vir de uma gestão que tem como lema fazer o seu país *great again*.

O autor se dedica à análise do “globalismo” que, embora seja um conceito vasto e abstrato, se apresenta como um dos elementos centrais nos discursos de Ernesto Araújo. Também discorre sobre a forma pela qual o “marxismo cultural” foi ressuscitado pelo chanceler de Bolsonaro. Como liberal convicto que é, Almeida aproveita para tecer críticas ao pensamento marxista e ao “esquerdismo simplório”, afirmando que o termo “marxismo cultural” estaria relegado ao esquecimento se não fosse ressuscitado por uma “direita paranoica”. São frequentes as passagens em que o autor

tece críticas à política externa do “lulopetismo” e sua alegada “ideologização”.

Passando por temas que vão da importância da China para as relações comerciais do Brasil, até a vergonhosa aquiescência do governo brasileiro à política de tratamento de imigrantes ilegais do Governo Trump, Almeida aborda o que entende ser uma Revolução Cultural em marcha dentro do aparato burocrático brasileiro. Criticando a esquerda brasileira, mas sem corroborar com argumentos próprios de um anticomunismo primário, o autor nos apresenta, com *Miséria da Diplomacia*, um panorama dos trajetos nunca antes percorridos pela política externa brasileira rumo a uma situação considerada catastrófica, e de difícil reversão. Apesar da apreensão que o tema causa, trata-se de uma obra que pode despertar eventuais risadas do leitor, dada a espirituosidade do autor, que mescla avaliações conceituais com passagens irônicas e hilárias, como aquelas em que se refere a Olavo de Carvalho como “sofista da Virgínia” ou “Rasputin de subúrbio”. Almeida também não economiza nos adjetivos para nomear pessoas e passagens da atual gestão do MRE, sendo “bizarro” e suas derivações, os mais recorrentes

ao longo do texto. “Diplomacia familiar” é o termo utilizado quando se discorre sobre a interferência dos filhos de Bolsonaro em assuntos que deveriam estar reservados ao corpo diplomático.

No futuro este pode ser um registro exemplar do quão distante dos dois campos que até então se faziam presentes na compreensão e na ação de política externa - e que podem ser identificados nas antíteses autonomistas x institucionalistas pragmáticos ou neodesenvolvimentistas x neoliberais - esteve o Governo Bolsonaro em sua postura internacional. Mesmo discordando do autor em várias análises sobre políticas públicas, economia e inserção internacional, e não é difícil para os progressistas e a esquerda fazê-lo, os leitores de variadas posições ideológicas certamente encontrarão no livro um retrato inteligente do obscurantismo militante que hoje dá as cartas, não apenas no MRE, mas em várias esferas da administração pública brasileira.

Ismara Izepe de Souza



Idéias para adiar o fim do mundo

Krenac, Ailton (2019). *Idéias para adiar o fim do mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 64 p.

Ailton Krenac, um dos mais importantes líderes indígenas e ambientalistas brasileiros, relata e explica a escolha aleatória do título de sua palestra –*Idéias para Adiar o fim do Mundo*– que virou livro– no qual sustenta a necessidade de se adiar o fim do mundo. Na obra, ele critica o multiculturalismo esfacelado ou ainda certo hibridismo cultural das contemporâneas proposições civilizatórias que insistem em anular ou impor a ação de se desvincular da terra. Entende que os povos originários vinculados a natureza e suas florestas são protegidos por elementos cósmicos ancestrais

que reforçam a preeminência da natureza.

A sustentabilidade como moderadamente se apresenta constitui um mito por se desvincular da pura interação com os tangíveis elementos originários, sejam eles árvores, rochas, nascentes e rios, dentre outros. O adiamento do fim do mundo constitui a aniquilação do mito da sustentabilidade através da fórmula simples e natural de se manter na existência e no cotidiano rios, rochas, aldeias, danças, peças e a livre liberdade de até se conversar com pedras e montanhas. Desnecessário haver o desmonte dessas estruturas originais, com a justificativa su-

periferal de se construir parques e ou condomínios na toada da narrativa globalizante, sendo que essas “inovações” engendram os interesses de corporações e mineradoras e empresas extrativistas.

Um sítio sagrado não deve em nome da sustentabilidade virar um parque ou parking, como enfatiza Krenac. O mito da sustentabilidade transforma o viver dinâmico idôneo em ajuntamentos artificiais, fomentados em ambientes alienantes por serem estes resultantes da replicação de estruturas iguais, aventadas recorrentemente em diferentes partes do mundo para que haja familiaridade de ambientes fora de casa, porém em diferentes localidades. Nessa estratégia de estar desvinculada da terra, a humanidade perde sua característica organizada, híbrida repleta de subjetividades, com suas diversidades criativas, confinando-se por fim na artificialidade.

Há núcleos existenciais que se mantém entrelaçados à terra porque dela dependem e estão em suas tradições vinculados ao território, ao cosmos, às vibrações e energias quânticas. Tal “sub humanidade” constituída por caiçaras, índios, quilombolas, aborígenes, ciganos se mantém na centralidade da humanidade

original, resistindo às formas de destruição da terra e dos seres que nela habitam. A abstração civilizatória suprime e nega a pluralidade das formas de vida de existência e hábitos. O império replicador da mesmice, do mimético vem oferecendo a reprodução do mesmo, em cardápios, figurinos e se possível –idealizam, da mesma língua para todos.

Ao mencionar a ecologia dos saberes, do sociólogo português Boaventura Souza Santos, Krenac reforça significativamente a defesa desta ecologia como integrante de nossa experiência cotidiana plural, evitando-se a homogeneidade. No sentido crítico talvez pudéssemos estabelecer certa conexão com a narrativa do sociólogo polonês Zygmunt Bauman, quando afirma “vivemos em tempos líquidos quando nada é para durar”, e nesses tempos corremos atrás, não se sabe do quê. Presume-se que tamanha aniquilação da análise crítica e consciente é resultante da criação do mercado de consumidores, cujos interesses monitoradamente condicionados favorecem o descrédito de uma cosmovisão que esteja atrelada ao existir não global original. Aceitar tal cosmovisão, implicaria na experiência de se viver numa terra cheia de sentido e com sentido

do viver, exigente de pensares e saberes plurais.

Marcadas ausências do sentido de se viver em sociedade, do próprio sentido da experiência da vida, acarretam, ao se criar artificialmente um mundo global, um tipo de humanidade zumbi alienada da essência e do prazer de viver e coexistir com a natureza, totalmente contrária ao que povos nativos compartilhavam e apregoam de um viver vinculado ao espírito da floresta, viver com a floresta, estar na floresta.

As palavras do xamã Yanomami Davi Kopenawa, reproduzidas pelo antropólogo Bruce Albert, ao publicar *A Queda do Céu*, evidenciam povos que valorizam seus territórios e o etnodesenvolvimento, povos que sofrem ameaças externas pelos interesses de mineradoras e garimpeiros na exploração e assolação dos territórios e seus subsolos. A estratégia de resistência dos povos originários frente à ameaçadora invasão de colonizadores tem sido o aumento da intolerância.

O livro de Krenac assume elevada importância na política internacional contemporânea, onde governos de ultradireita negam a urgência de se preservar e defender o meio ambiente e o aquecimento global. No Bra-

sil, o governo de Jair Bolsonaro (2019-) propõe e adota políticas similares àquelas da ditadura militar (1964-1985), visando assimilar os povos indígenas, reduzir suas terras originárias e explorar compulsoriamente seus recursos naturais. Tais políticas violam compromissos e normas internacionais e a própria Constituição Brasileira, que garantem os direitos indígenas.

A proposta central da obra de Krenac consiste na própria provocação do título, no exercício de se adiar o fim do mundo apregoados pelas corporações via sustentabilidade e, contrariamente a esse fim, conclama-se a experimentar o prazer de estar vivo e viver a experiência da nossa própria circulação pelo mundo, em múltiplos relatos e histórias. Viver em fricção, não em atrito; viver o fato, não a metáfora; viver e contar uns com os outros no mais puro Ubuntu (Termo originário do grupo lingüístico Bantu-Zulu Africano que significa “Humanidade para os outros”).

Magaly Delfina Alves de Morais

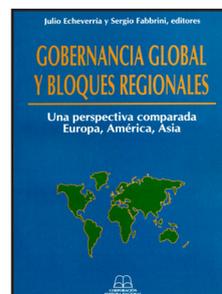


Gobernancia global y bloques regionales: una perspectiva comparada. Europa, América, Asia

Julio Echeverría y Sergio Fabbrini

Quito: Universidad Andina Simón Bolívar -

Corporación Editora Nacional -Diagonal, 2003. 186 p.



La existencia de procesos de organización regional que conviven con las tendencias de globalización y de integración al mercado global es una experiencia común a diversas zonas del planeta. El fuerte impulso que ha tomado en los últimos años el proceso de globalización, condiciona los esfuerzos de integración regional por el que transitan actualmente varios grupos de naciones.

El nuevo regionalismo es un proceso que emerge y se expande en el transcurso de los años noventa, y su irrupción ha complicado y cambiado el sentido del proceso de globalización. Uno de los principales efectos de la combinación de estos fenómenos es la generación de distintos niveles de autoridad, la articulación de organizaciones regionales, subregionales, macro regionales, donde el Estado nacional absuelve aún una tarea pero ya no es el actor decisivo del sistema internacional de estos procesos, en donde intervienen múltiples actores, y la soberanía se ejerce en distintos niveles y grados de complejidad.

Los artículos que aparecen en este libro fueron presentados en el Seminario “Unión Europea e Integración Regional: una perspectiva internacional comparada”, que tuvo lugar en Trento, Italia, el 19 de abril de 2002. Fue resultado de la colaboración entre la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, con la finalidad de compartir las

reflexiones que se desarrollan en distintas sedes académicas acerca de los actuales procesos de regionalización a escala global.

El interregionalismo de la Unión Europea (UE) con América Latina

Anna Ayuso y Sergio Caballero

*Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia:
Centro de Pensamiento Global, 2018. 112 p.*

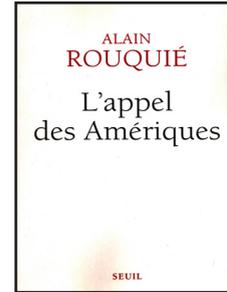


Este volumen analiza las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe desde el regionalismo y el interregionalismo, en cuanto fenómenos estructurantes del proceso de globalización. Así, en el capítulo primero se revisan las teorías regionalistas a lo largo de seis décadas a partir de las teorías clásicas funcionalistas, se revisa el regionalismo abierto de corte estructuralista y se termina con en el regionalismo del siglo xxi, el cual abarca una pluralidad de experiencias heterogéneas. A continuación, se repasa la aún infradesarrollada teoría de las relaciones interregionales. Asimismo, se analizan las sinergias entre regionalismo e interregionalismo en el caso específico del las relaciones entre Europa y América Latina como caso paradigmático de la complejidad del interregionalismo. Luego, se detalla la evolución del interregionalismo en las tres dimensiones de las relaciones (económico-comercial, cooperación socioeconómica y diálogo político) en el marco de la Asociación Estratégica Birregional, constituida en 1999, la cual se ha desarrollado progresivamente de forma asimétrica. El último capítulo detalla las sinergias y los desacompasamientos que se dan en las relaciones interregionales, así como sus implicaciones en las relaciones internacionales. Para concluir se constata que, a pesar de ciertas tendencias hacia la bilateralización de algunos aspectos del diálogo político y los acuerdos comerciales, el interregionalismo es el patrón dominante de las relaciones, pero enmarcado en un contexto internacional en transición que insta a superar el esquema birregional y convertirse en un interregionalismo global.

L'appel des Amériques

Alain Rouquié

Paris: SEUIL, 2020. 288 p.



La vie d'Alain Rouquié est intimement liée à celle de l'Amérique latine. A l'appel des Amériques, l'actuel Président de la Maison de l'Amérique latine a répondu tout au long de sa vie par un engagement de chercheur, l'action diplomatique, la diffusion d'une expertise politique respectée dans le monde entier. Un parcours qui aura mené ce natif d'«horizons bornés dans les vieilles terres des Causses et Cévennes », comme il l'écrit lui-même, au sommet de la reconnaissance académique et diplomatique : un véritable roman d'apprentissage.

On ne s'étonnera pas qu'à l'heure des bilans, celui que l'homme de sciences consacre à son itinéraire propre soit mêlé d'aussi près à celui de son objet d'étude. Et c'est à un puissant retour sur l'histoire du sous-continent que nous convie finalement celui qui aura répondu avec tant d'enthousiasme à son appel. Une histoire dynamique, dont le récit convie le lecteur à prendre la mesure des formidables atouts de « l'Extrême-occident » à l'heure où la mondialisation se fait sans pitié pour les faibles.

La Reforma Luterana y su influencia en América Latina: Del pasado al presente

Enrique Ayala Mora

Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Colegio de América, Sede Latinoamericana / Ediciones La Tierra, 2018. 300 p.



Después de que Martín Lutero clavó sus 95 tesis en la puerta de la iglesia de Wittenberg, la “Reforma Protestante” se expandió por el norte de Europa. Pero la Iglesia Católica logró detener su difusión en el sur. España imperial fue el baluarte de la “Contrarreforma”. Por ello, sus colonias americanas se sellaron a los protestantes. Pero la reforma influyó en ellas, pues las rígidas reglas tridentinas marcaron el catolicismo en lo que se llamaría América Latina hasta el siglo XX.

En América española y lusitana, los protestantes fueron perseguidos por el Estado Colonial. Solo con las independencias pudo abrirse, muy dificultosamente, un espacio en los ámbitos latinoamericanos. Desde las primeras décadas del siglo XIX el crecimiento del protestantismo en la región, impulsado por misioneros vendidos de Europa y Estados Unidos, estuvo ligado al desarrollo de los estados nacionales y a la lucha por la libertad de pensamiento y de cultos.

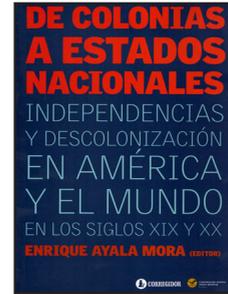
Desde entonces, las comunidades evangélicas y las misiones han marcado la vida de las sociedades latinoamericanas en varios sentidos, especialmente en la consolidación del laicismo, el reconocimiento de sus diversidades e identidades, así como en la vida social y política. Basta constatar el impacto de las traducciones en la Biblia en la preservación de la cultura de varios pueblos indígenas y la influencia electoral que los evangélicos han tenido recientemente en algunos países.

Este libro recoge estudios referidos a la influencia de la Reforma Luterana en América Latina desde el siglo XVI hasta el presente. Confluye en la obra visiones históricas seculares y reflexiones teológicas, que podrían iluminar el debate sobre este hecho trascendental.

**De colonias a estados nacionales.
Independencias y descolonización en
América y el mundo en los siglos XIX y
XX**

Enrique Ayala Mora

*Buenos Aires: Universidad Andina Simón Bolívar /
Corregidor, 2019. 350 p.*



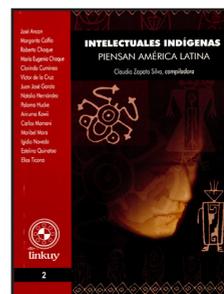
Cuando pensamos en la Independencia nos vienen a la mente las figuras de los libertadores, de las batallas y de las masas movilizadas por el incentivo de la liberación en el “tiempo heroico” de inicios del siglo XIX. Con mayor información y desarrollo teórico vemos al proceso no como una secuencia de acontecimientos circunscritos a las fronteras de los actuales Estados, sino a una realidad continental en la que se involucró el conjunto de las sociedades los espacios iberoamericanos. También entendemos las independencias en la perspectiva de la gestión y auge de un sistema mundial articulado por el capitalismo en ascenso. Ultimamente, inclusive, hemos puesto mayor interés en la participación de las mujeres, de los indígenas y negros, de la plebe urbana y del campesinado. Pero rara vez hemos comparado nuestra “Guerra Magna” con una realidad que se dio más de un siglo después: la descolonización que siguió a la Segunda Guerra Mundial y condujo a la independencia de gran cantidad de países de Asia, África y el Caribe. Los procesos independentistas, alejados por más de un siglo en el tiempo, tuvieron muchos rasgos diversos. Pero también se encuentra en ellos elementos comunes que pueden observarse, puesto que en ambos casos se enfrentó al colonialismo y se dieron circunstancias que incidieron en la realidad mundial. Por ello, vimos la oportunidad de realizar un acercamiento comparativo entre las independencias latinoamericanas decimonónicas y los procesos de descolonización que se dieron en el siglo pasado con enorme impacto en el ámbito internacional, y que cambiaron en varios sentidos la historia del mundo.

Intelectuales indígenas piensan América Latina

Claudia Zapata (comp.)

Quito: Universidad Andina Simón Bolívar; Centro de Estudios Culturales; Latinoamericanos de la Universidad de Chile - Editorial Abya Yala, 2007.

340 p.

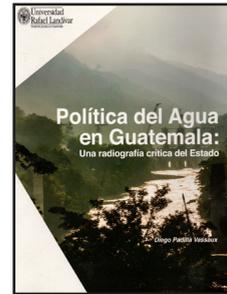


Desde hace algunas décadas América Latina viene presenciando la irrupción de historiadores, sociólogos, antropólogos, escritores y poetas indígenas, cuya producción escrita tiene como punto de partida el compromiso de pertenecer a un pueblo originario y, más ampliamente, a un colectivo continental. Este hecho nos deja frente a un nuevo intelectual indígena, surgido de la incorporación conflictiva de estos grupos a los Estados nacionales y sus respectivos proyectos modernizadores, principalmente aquellos que se pusieron en marcha a partir de las primeras décadas del siglo XX. El propósito de este libro es visibilizar a este intelectual indígena reciente, que accedió a la educación superior, se formó en una disciplina, que investiga y ve en este trabajo un insumo para la rearticulación política de sus pueblos. Se trata de sujetos complejos, que circulan por lugares que hasta hace algunas décadas eran impensados para los y las indígenas, situación que contrasta con las definiciones que circunscriben lo indígena al espacio rural y a la oralidad. Al contrario de esta imagen compacta, nosotros pensamos que las sociedades indígenas son diversas y que una muestra de esa diversidad es el enorme componente urbano que ha hecho de las ciudades verdaderos escenarios étnicos.

Política del agua en Guatemala: una radiografía crítica del Estado

Diego Padilla Vassaux

Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2019. 137 p.



¿Para el Estado, el agua es un bien de producción o un derecho humano? Este estudio constituye un análisis político institucional sobre las relaciones de poder que influyen la administración del agua en medios de varias disputas sociales, sobre su control. El análisis parte de una lectura crítica del Estado, siguiendo los parámetros del Programa de Refundación del Estado del Instituto de Investigaciones y Proyección sobre el Estado (ISE).

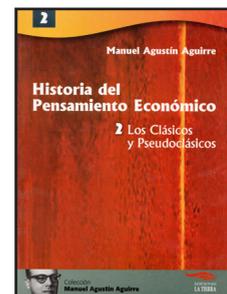
Con los hallazgos de esta investigación se busca entablar un diálogo interdisciplinario con otros estudios del agua, ya que el aporte de este estudio es mostrar cómo los factores políticos y luchas de poder dentro del Estado alimentan o sostienen la crisis socio ambiental vigente. Asimismo se pretende contribuir al debate académico sobre las distintas maneras de analizar el Estado en el siglo XXI, a través del tipo de control que ejerce el aparato estatal sobre la población y el territorio.

El análisis en cuestión invita al lector a subvertir la noción de sentido común de “debilidad institucional” y sustituirlo por el concepto sociológico de “Estado débil”, para comprender las razones detrás de las “deficiencias” que impactan la administración estatal del agua.

Historia del Pensamiento Económico. Los clásicos y pseudoclásicos. Vol 2

Manuel Agustín Aguirre

Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Ediciones La Tierra, 2017. 268 p.



Ediciones La Tierra, en convenio con la Universidad Andina Simón Bolívar, presenta la edición más extensa que se haya publica-

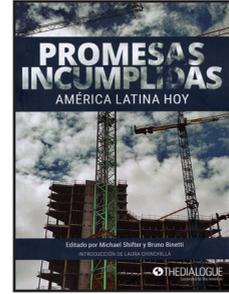
do en el país hasta la actualidad, de las obras, textos y discursos del maestro del socialismo ecuatoriano, indiscutido y visionario conductor universitario y tenaz e ineludible luchador político Manuel Agustín Aguirre, como un renovado reconocimiento a su gran aporte científico a las ciencias económicas, políticas, sociales y a la interpretación de la realidad política y social del Ecuador, América Latina y el mundo.

La obra más importante en la producción académica del doctor Aguirre, destinada principalmente a la docencia universitaria y a los estudiantes, es sin duda *Historia del Pensamiento Económico*, que fue publicada por primera vez en 1958 y ha tenido varias ediciones en Ecuador y en América Latina, y tiene como contenido principal, como dice el autor de la obra, “el conocimiento de lo que se ha pensado en cada etapa económica social, acerca de las cambiantes relaciones que se establecen entre los hombres en el proceso de producción, distribución, cambio y consumo de los productos del trabajo humano y en general de las leyes que rigen la actividad económica” y se encuentra relacionada como disciplina transversal no solo con las ciencias sociales en general, sino principalmente con la Economía Política, Teoría Económica, Historia Económica, Política Económica, Ciencia Financiera y de Hacienda, Estadística, etcétera.

Nosotros, en esta edición publicamos su *Historia del Pensamiento Económico* en tres tomos, de extensión uniforme, para conservar el formato general de la publicación, pero al agrupar los contenidos del segundo y tercer volúmenes, hemos optado, a diferencia de la edición anterior, por ubicar en el segundo tomo el pensamiento de la escuela liberal clásica de Smith y Ricardo, junto con el de los exponentes de lo que el autor de la obra denomina “pseudoclásicos” o de la llamada “economía vulgar” con la finalidad de agrupar a todos los autores que estudian y justifican el sistema económico capitalista. En el tercer tomo ubicamos, en cambio, lo que Manuel Agustín Aguirre denomina la crítica social y el marxismo o socialismo científico, teniendo como objetivo unir en un solo volumen el pensamiento de los opositores iniciales al sistema capitalista: los socialistas utópicos Owen, Proudhon y Fourier y el socialismo científico de Carlos Marx.

Promesas incumplidas. América Latina Hoy

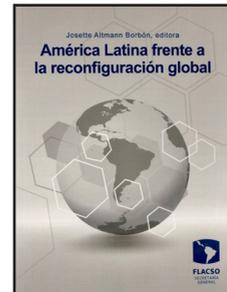
Michael Shifter y Bruno Binetti (Eds.)
Ciudad de México: Diálogo Interamericano, 2019.
 159 p.



El libro busca hacer un balance de dónde se encuentra América Latina en una serie de temas cruciales: desarrollo socioeconómico, seguridad y violencia, estado de derecho, crecimiento económico, integración regional y relaciones con el mundo. Contiene seis ensayos enfocados en temas relevantes y transversales que tratan de crear un hilo o una narrativa sobre una región muy diversa, destacando sus principales idiosincrasias y analizando hacia dónde se encamina la región en los próximos años. Mientras que los ensayos reconocen considerables avances, también señalan retrocesos u oportunidades perdidas que han impedido un desarrollo constante. El fortalecimiento de la capacidad del estado emerge como desafío significativo.

América Latina frente a la reconfiguración global

Josette Altmann Borbón.
San José: FLACSO Secretaría General Editora 2019.
 184 p.



La publicación “América Latina frente a la reconfiguración global” reúne los artículos presentados en las mesas organizadas por la Secretaría General de la FLACSO, en el marco de la Conferencia Internacional de “Reconfiguraciones de poder. Respuestas regionales y globales en tiempos de incertidumbre”, realizada conjuntamente entre la International Studies Association (ISA) y FLACSO.

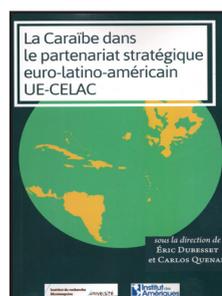
El ascenso global de la ultraderecha y el nacionalismo, los regionalismos,

las políticas exteriores y los liderazgos internacionales en el Siglo XXI, los grandes trazos de la reconfiguración en marcha, el multilateralismo regional, el retorno al regionalismo abierto con la Alianza del Pacífico, y la experiencia de UNASUR en la perspectiva de la integración latinoamericana, son algunos de los temas que se abordan en esta publicación, con el objetivo de contribuir al debate sobre el futuro de la región tanto a nivel nacional, regional e internacional.

**La Caraïbe dans le partenariat
stratégique euro-latino-américain
UE-CELAC**

Éric Dubesset, Carlos Quenan

Mayenne: Institute des Ameriques, 2019. 357 p.



Les contributeurs de ce dossier thématique seront ainsi invités à prendre l'exacte mesure des enjeux d'une plus grande implication des Etats et territoires caribéens dans ce partenariat bi-régional. Pour ce faire, il s'agira d'envisager notamment comment leur participation pourrait être renforcée dans un futur proche, et quels pourraient être les mécanismes adéquats pour y parvenir. A partir des caractéristiques géographiques, historiques, sociales, économiques et politiques des différents pays et territoires caribéens, ainsi qu'en s'appuyant sur la littérature académique la plus récente, il s'agira d'analyser et d'évaluer: Les transformations des sociétés et des cultures caribéennes au fil de la mondialisation; les principaux défis auxquels est confronté l'Espace caribéen en matière de développement économique et d'insertion internationale; les options politiques qui permettent de vaincre les obstacles imposés par la vulnérabilité économique et environnementale dans le contexte actuel de la mondialisation; les ressources, atouts et expériences fructueuses, en termes de développement durable et de justice sociale notamment, que peuvent offrir les Etats et territoires caribéens pour contribuer à la consolidation de l'association bi-régionale UE-CELAC.

- Les opportunités et synergies susceptibles d'optimiser les bénéfices de la coopération entre les pays de la Caraïbe, de l'Amérique latine et de l'Union Européenne, notamment en termes d'échanges d'expériences et de bonnes pratiques.

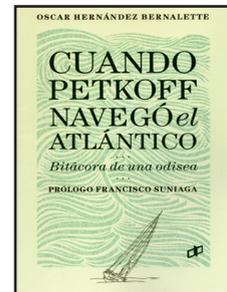
- Les possibilités issues du processus d'association stratégique bi-régionale exprimées dans les Déclarations et Plans d'Action des Sommets UE-CELAC afin d'accroître la participation de la Caraïbe dans le partenariat UE-CELAC.

- Les documents publiés par les gouvernements et organismes régionaux de la Caraïbe, de l'Amérique latine et de l'Union Européenne, de même que par des organismes scientifiques qui évaluent, dans les deux régions, l'Accord de Cotonou et qui résument les discussions et consultations sur de possibles options d'une coopération renforcée pour l'après-Cotonou.

Cuando Petkoff navegó el Atlántico

Oscar Hernández Bernalette

Caracas: Hoja del Norte; 2019. 156 p.



Desde tiempos inmemoriales los héroes del mar han enfrentado sus peores miedos en la inmensidad de las olas. Sus hazañas han templado el coraje de generaciones y han dejado profunda huella en lectores que pasan las páginas de un mar inagotable.

Como bien anota el escritor Francisco Suniaga en el prólogo de este libro, Teodoro Petkoff “fue quizás el último de nuestra mejor época. Fue excepcional en todas las empresas que acometió y vivió su vida con plenitud y brillo. Como se desprende de estas páginas escritas en un tono íntimo y en una circunstancia muy especial, siempre sintió la necesidad de probarse a sí mismo, de asumir retos”.

Lo demuestra este singular libro escrito por el diplomático Oscar Hernández Bernalette, un marino que no ha salido de las aguas del Caribe y que admira el valor de Petkoff: cruzar el Atlántico sin haber sido un hombre de mar. La fuerza que impulsa este texto proviene de un breve diario, o bitácora, que escribió Teodoro Petkoff en 1980, cuando cruzó el océano Atlántico, en un velero con cinco acompañantes, entre ellos su hermano Luben.

El lector se enfrenta a unas notas sencillas, casi esenciales, incorporadas a un diario de navegación, que refieren el corazón de una aventura en altamar. Teodoro Petkoff reflexiona sobre sí mismo, sobre su familia inmediata, sobre la existencia. Algunas otras anotaciones son muy reveladoras de su personalidad y forma intensa de vivir la vida.

Quizás este sea el libro más inesperado de un hombre que supo estar parado en su tiempo, correr riesgos, cambiar de ideas cuando fue necesario, reinventarse como periodista o editor, y cerrar un ciclo vital que acompaña a los venezolanos como el legado de una personalidad indispensable para la historia del país.

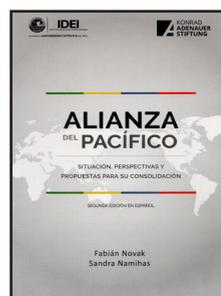
Alianza del Pacífico: situación, perspectivas y propuestas para su consolidación

Fabián Novak y Sandra Namihás

Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)

Pontificia Universidad Católica del Perú; Konrad

Adenauer Stiftung, 2015. 236, p.



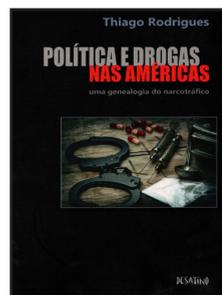
América Latina ha sido objeto de numerosos intentos de integración; muchos de ellos fracasaron desde el inicio, mientras que otros han perdurado en el tiempo aunque con escasa efectividad. La Alianza del Pacífico constituye un nuevo intento de integración, habiendo alcanzado en muy corto tiempo una serie de logros y avances que han despertado el interés de la comunidad internacional. Muchos podrían pensar que

el entusiasmo inicial de este proceso terminará naufragando al igual que los anteriores; sin embargo, la voluntad política exteriorizada por los Estados que conforman este nuevo bloque sumado al respaldo de su empresariado, parecería demostrar lo contrario. Desde el 2011 en que se creó la Alianza, esta ha sabido sortear algunas dificultades y lograr un importante grado de eficacia y legitimidad, gracias a su carácter abierto y flexible, lo que de mantenerse en el tiempo puede posibilitar que por primera vez en la región, un proceso de integración funcione. Lo anterior motivó al Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, a llevar a cabo un estudio de este proceso, el cual se divide en cinco grandes capítulos. El primero de ellos está destinado a analizar el escenario integracionista latinoamericano previo a la Alianza así como el surgimiento del denominado Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano, que fue su antecedente inmediato. El segundo capítulo aborda la creación de la Alianza, su naturaleza jurídica, su estructura e importancia, los Estados participantes, las reuniones y acuerdos para la consolidación del bloque y la incorporación del sector empresarial. El siguiente capítulo, que es el más extenso, se encarga de analizar los avances en los cinco pilares de la Alianza que son la libre circulación de bienes, servicios e inversión, capitales, personas y cooperación. El cuarto capítulo se enfoca en el relacionamiento externo de este bloque con el Asia-Pacífico, la Unión Europea y EE.UU. así como con otros bloques de América Latina; mientras que el quinto y último se concentra en plantear un conjunto de recomendaciones para el fortalecimiento de este proceso.

Política e drogas nas Américas: uma genealogia do narcotráfico

Thiago Rodrigues

San Pablo: Desatino, 2017. 336 p.



“Única publicação brasileira a apresentar detalhadamente a história da proibição das drogas, o surgimento do narcotráfico e o funcionamento da chamada guerra às drogas. Em edição revista e ampliada, Política e drogas nas Américas: uma genealogia do narcotráfico aborda a formação dos grupos narcotraficantes no Brasil, no México, na Colômbia e na Argentina e discute o tema da legalização das drogas. Nesta obra, além de encontrar elementos para formar opinião sobre a história do narcotráfico, sua relação com a violência nos grandes centros urbanos e sua dimensão de segurança nacional e internacional, o leitor interessado em compreender a atual crise de segurança pública no Brasil, muito associada ao tráfico de entorpecentes, também terá acesso a análises sobre o funcionamento dos grupos narcotraficantes, o envolvimento de militares no combate ao tráfico e uma discussão sobre o tema da legalização das drogas.”

Crónicas del colapso: economía, política y sociedad de Puerto Rico en el siglo veintiuno

Emilio Pantojas García

San Juan: Ediciones Callejon, 2019. 366 p.



Observar a Puerto Rico en las primeras dos décadas del siglo veintiuno es como presenciar la implosión de un edificio moderno cuya funcionalidad llegó a su fin. Hemos transitado de la casa pobre del Caribe (the poorhouse of the Caribbean), a la vitrina de la democracia y el desarrollo, a la postmodernidad periférica. Un país del “cuarto mundo”—como describe Manuel Castells—, que ha sido marginado de las cadenas de valor global del capitalismo avanzado. El Puerto Rico de Operación Manos a la Obra, el de “lo mejor de los dos mundos”, colapsó. La institucionalidad del Estado Libre Asociado fue abolida de dos plumazos: el caso ELA versus Santos Valle y la ley PROMESA. El cuadro de colapso se completa con la depresión económica más larga de la historia, “la gran depresión de los 2000”, y la devastación causada por los huracanes Irma y María. En julio de 2019, luego de catorce días de protesta continua y creciente, el gobernador más corrupto de la historia renunció. La pérdida de toda legitimidad de la kakistocracia presagia el colapso de la partidocracia. Puerto Rico está en ruinas y al garete; no hay otro modo de describir el cómo y el dónde nos encontramos en este momento histórico.

Diálogo y consensos en democracia. Una experiencia salvadoreña posconflicto

Nicolás Pablo González

El Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, 2015. 38 p.



El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha ubicado la seguridad ciudadana en el centro de sus actividades programáticas en América Latina y el Caribe. Por más de 20 años, el PNUD ha impulsado en la región iniciativas dirigidas al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas encargadas de la seguridad y la administración de justicia, la reducción de los factores de riesgo, la inserción social y la atención a grupos vulnerables.

El PNUD también ha apostado fuertemente a promover acciones que incluyan a la sociedad civil en los esfuerzos para reducir la violencia. En ese marco, el PNUD acompañó al Gobierno de El Salvador en su decisión de convocar a la sociedad a dialogar de manera abierta, transparente e incluyente para acordar los grandes trazos de la política de seguridad. Esa iniciativa se materializó en el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, una de las experiencias de diálogo más relevantes que se han implementado en la región en los últimos años.



Alves de Morais, Magaly Delfina é mestranda (Bolsista CAPES) do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC (UFABC), Especialista em Direitos Humanos pela UFABC e Graduada em Letras pela USP.

Contacto: magalymoraih@hotmail.com

Araújo Gois, Diego. Máster en Relaciones Internacionales por el Programa de Postgrado San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP y PUC-SP) en el área de Paz, Defensa y Seguridad Internacional. Graduado en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (2015). Desarrolla investigaciones en el área de Política Internacional y Relaciones Internacionales con énfasis en conflictos internacionales, operaciones de la paz, ayuda humanitaria y ayuda externa. Es miembro investigador del Grupo de Estudios sobre Conflictos Internacionales (GECI).

Contacto: diegoaragois1001@gmail.com

Badrán, Farid. Profesional en Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario (Colombia), Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad Sorbona Nueva de París (Francia) y Magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales de la Universidad Externado de Colombia (Colombia). Profesor de Relaciones Internacionales en las Universidades Sergio Arboleda, Pontificia Universidad Javeriana y Fuerza Aérea Colombiana.

Contacto: fbadran@javeriana.edu.co

Boettger, Constanza. Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador. Ha cursado la Maestría en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra del Ejército. Desde el año 2016 es Profesora de Política Internacional y del Seminario de Prevención de conflictos y construcción de Paz de la Universidad del

Salvador (USAL). Actualmente es Oficial de Programas en CRIES y Oficial de Enlace Regional para América Latina y el Caribe en GPPAC. Contacto: cboettger@cries.org

Borba de Sá, Miguel tiene doctorado en Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro (PUC-Rio), master of arts en Ideología y Análisis de Discurso en la Universidad de Essex, maestría en Relaciones Internacionales en la PUC-Rio y bacharelado en História por la Universidade Federal de Río de Janeiro. Actualmente es profesor del Departamento de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil, y miembro del Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Relações Internacionais de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro.

Contacto: miguelborbadesa@gmail.com

Cairo, Heriberto. Catedrático en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, de la que ha sido Decano. Ha sido profesor invitado en varias universidades españolas y extranjeras y es director de la revista *Geopolítica(s)*, editada por la UCM. Desarrolla sus investigaciones en el campo de la Geografía Política, con especial énfasis en el estudio de la geopolítica de la guerra y la paz, las identidades políticas e ideologías territoriales y las fronteras. Contacto: hcairoca@cps.ucm.es

Calatrava Piñerúa, Carlos Fernando. Venezolano en Venezuela. Profesor a tiempo completo de la UCAB. Doctorando en Ciencia Política (USB). Magister en Ciencia Política (USB). Licenciado en Educación (UCAB).

Contacto: ccalatra@gmail.com

Celi De La Torre, Pablo. Doctor en Ciencias Internacionales; Doctor en Filosofía; Sociólogo y Politólogo especializado en Relaciones Internacionales, Seguridad y Defensa. Catedrático en la Universidad Central del Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar, Instituto Nacional de Defensa de Ecuador. Subdirector del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa del Consejo de Defensa Suramericano (2011 - 2014). Autor de estudios y publicaciones en relaciones internacionales, seguridad regional y defensa.

Contacto: pablocelidelatorre@gmail.com

Di Chiaro, Paola. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y Diplomada en Relaciones Internacionales por FLACSO. Es miembro fundadora de la Fundación Argentina Global y en 2019 se desempeñó como Secretaria de Estrategia y Asuntos Militares del Ministerio de Defensa. Fue también Titular de la Unidad Estrategia de Seguridad Nacional de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Anteriormente ocupó el cargo de Subsecretaria de Asuntos Globales en la Secretaría de Asuntos Estratégicos y fue Jefa de Gabinete de la Subsecretaría de Relaciones Internacionales e Institucionales del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Contacto: paochiaro@yahoo.com

Garrido, María Belén tiene una maestría en Estudios de Paz de la FernUniversität en Hagen, es estudiante de doctorado de la Universidad de Eichstätt/Ingolstadt, Alemania y es investigadora y docente de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Su tesis de doctorado es sobre los movimientos de resistencia civil en Ecuador entre 1997 y 2005. Su área de experticia y publicaciones son sobre paz y conflicto con especial enfoque en movimientos de resistencia civil en contexto de conflicto armado y en sistemas semidemocráticos. Ha facilitado diversos cursos y capacitaciones sobre resistencia civil, comunicación noviolenta y mediación.

Contacto: belen_garrido@hotmail.com

Gieras, Patricio. Lic. Ciencia Política (UBA) - Mg Relaciones y Negociaciones Internacionales (UDES-FLACSO) - Mg. Relaciones Internacionales Económicas (Universidad de Barcelona) - Docente Universitario (UADE) - Mis principales áreas de interés versan en las Políticas Públicas de Defensa y Seguridad, la Ciberdefensa y el impacto económico, político y social de las nuevas tecnologías a nivel global.

Contacto: pegieras@gmail.com

González Levaggi, Ariel. Doctor en Relaciones Internacionales y Ciencia Política (Universidad Koç, Turquía). Profesor Adjunto de la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA) donde además se desempeña como Secretario Ejecutivo del Centro de Estudios Internacionales (CEI-UCA) del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales. Investigador Principal de la Sede de Investigaciones Estratégicas Navales (SIEN-

CEEPADE). Investigador Asociado de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

Contacto: agonzalez14@ku.edu.tr

Grabendorff, Wolf. Politólogo alemán, es consultor internacional en temas de relaciones internacionales y de seguridad en América Latina. Estudio Historia, Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en Frankfurt, Grinnell (Iowa) y Berlín. Trabajó para el Instituto Alemán para Política Internacional y Seguridad (SWP) y fue corresponsal para América Latina de la ARD, TV pública alemana, en Buenos Aires. Fundador y director del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) en Madrid y ha sido profesor invitado en varias universidades de Estados Unidos, Europa y América Latina. También fue representante en Colombia y Ecuador de la Friedrich-Ebert-Stiftung, y su director del Programa de Cooperación en Seguridad Regional en Santiago de Chile.

Contacto: wgrabendorff@web.de

Gritsenko, Ilona es Investigadora del Centro de los Estudios Ibéricos del Instituto de Latinoamérica de la Academia de Ciencias de Rusia (ILA ACR). Doctoranda del Programa de postgrado en Relaciones Internacionales del mismo instituto. Miembro de la Asociación de Estudios sobre el Mundo Iberoamericano.

Contacto: gricenko_ilona@mail.ru

Heine, Jorge es profesor de Relaciones Internacionales en la Escuela Pardee de Estudios Globales en la Universidad de Boston. Ha sido embajador de Chile en China (2014-2017), India (2003-2007) y Sudáfrica (1994-1999), así como ministro de Estado en el Gobierno de Chile. Ha sido vice-presidente de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA). Fue Catedrático de Gobernanza Global en la Universidad Wilfrid Laurier (2007-2017) y ha sido profesor invitado en las universidades de Constanza, Oxford, París y Tsinghua. Ha publicado una quincena de libros, incluyendo *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy* (Oxford University Press, 2013, 2015).

Contacto: jsievertheine@gmail.com

Izepe de Souza, Ismara é professora e coordenadora do curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo-Unifesp e docente do Programa de Pós-Graduação em Relações

Internacionais da Universidade Federal do ABC-UFABC, Brasil.

Contacto: ismaraisouza@gmail.com

Niño, César. Director de Investigación y Profesor Asociado de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda (Colombia). Doctor (PhD) en Derecho Internacional de la Universidad Alfonso X el Sabio (España), Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra de Colombia y Profesional en Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda.

Contacto: cesar.nino@usa.edu.co

Ríos Sierra, Jerónimo. Investigador postdoctoral en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, como beneficiario de las Ayudas de Atracción del Talento Investigador que cofinancia la Comunidad de Madrid (2018). Este trabajo es resultado del proyecto 2018-T2/SOC-10508. Recientemente ha publicado en revistas como *Geopolitics*, *Rationality and Society*, *Latin American Perspectives*, *Peace Review* o *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*.

Contacto: jeronimo.rios@ucm.es

Rodrigues, Thiago is an Associate Professor at the Institute for Strategic Studies (INEST) at the Fluminense National University (UFF), in Rio de Janeiro, Brazil. He is the Director of the research network “Security & Defense in the Americas” (SeDeAMERICAS: www.se-deamericas.com; Twitter: @DefenseAmericas) and member of the CRIES’ Board. Among others, he has co-authored the books “Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe” (CIDE, 2015), “Drug Politics and the Politics of Drugs in the Americas” (Springer, 2016) and “Ecopolítica” (Hedra, 2019).

Contacto: trodrigues@id.uff.br

Rodríguez-Pinzón, Érika M. Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid (2015). Es Profesora Ayudante Doctora de sociología aplicada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Complutense de Madrid. Se desempeña también como consultora internacional y como coordinadora de América Latina en la Fundación Alternativas. Se especializa en estudios del desarrollo, cooperación internacional, relaciones entre América Latina

y la Unión Europea y política de drogas.

Contacto: rikamaria.rodriguez@gmail.com

Roncken, Theo es psicólogo comunitario con amplia experiencia en el acompañamiento de agrupaciones sociales mediante iniciativas de investigación-acción en Bolivia (1993-2019) y Nicaragua (1985-1991). Desarrolló métodos de apoyo psicosocial basados en la toma de conciencia de la respuesta de cuerpo y mente ante situaciones de gran conflicto y estrés. Coordina estudios sociales con colegas de Acción Andina y centros académicos en Bolivia. Actualmente reside en Utrecht, Holanda.

Contacto: troncken@gmail.com

Rosen, Jonathan D. is an Assistant Professor of Criminal Justice at the Holy Family College (USA) and author or editor of many books on organized crime and violence in the Americas such as “Organized Crime, Drug Trafficking, and Violence in Mexico” (Lexington, 2016), “Violence in the Americas” (Lexington, 2018), “Crime, Violence and the State in Latin America” (Routledge, 2020).

Contacto: jonathanrosenrosen@gmail.com

Verdes-Montenegro Escáñez, Francisco J. Doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid, e investigador adscrito del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Con experiencia en asesoría técnica parlamentaria y gubernamental en el ámbito de la seguridad y la defensa, su área de especialización es América Latina y el Caribe (ALC), y sus líneas de investigación giran en torno a las cuestiones de paz y seguridad, regionalismo e integración, y relaciones Unión Europea-ALC.

Contacto: verdes-montenegro@hotmail.com

Zepeda, Roberto is a researcher member of the Department of North American Studies at UNAM, Mexico. He has edited books on violence, organized crime and security such as “Organized Crime, Drug Trafficking, and Violence in Mexico” (Lexington, 2016) and “Drug War Mexico” (Zed Books, 2012).

Contacto: zepeda_roberto@hotmail.com

NORMATIVAS

SOBRE LA PUBLICACION DE MATERIALES EN *PENSAMIENTO PROPIO*

CRIES a través de *Pensamiento Propio* invita a la comunidad académica de las Américas y otras regiones a presentar trabajos para su publicación

NORMATIVAS DE *PENSAMIENTO PROPIO* PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

- 1) Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos y el texto del mismo deberá ser enviado por correo electrónico en versión Word, a un espacio.
- 2) La extensión de los artículos no debe superar las treinta páginas y los mismos no deberán incluir fotografías, gráficos, tablas o cuadros estadísticos. Excepcionalmente el Comité Editorial considerará publicar cuadros o gráficos que se evalúen como indispensables para el desarrollo del tema.
- 3) Las notas y las referencias bibliográficas deberán incluirse únicamente al final del artículo. Apellidos y nombre del autor, año de la publicación entre paréntesis, título del libro entre cursiva, ciudad y editorial.
- 4) Los originales que el Comité Editorial considere apropiados para su publicación, serán sometidos a un arbitraje para ser incorporados en las secciones de Investigación y Análisis o Perfiles y Aportes. Luego de recibir los comentarios de los evaluadores, los mismos se remitirán al autor para su consideración, así como las sugerencias de la Dirección y la Coordinación Editorial.
- 5) El Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar algunos artículos para incorporarlos en las otras secciones.
- 6) Es fundamental a la hora de enviar un artículo que el mismo esté acompañado por una breve reseña curricular del autor (5 a 7 líneas) para ser incorporada en la página de Colaboradores. Igualmente es necesario que el artículo esté acompañado de un resumen de media página.
- 7) El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
- 8) Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar de *Pensamiento Propio* vía correo postal.

CALL FOR PUBLICATION PROPOSALS IN
PENSAMIENTO PROPIO

CRIES, through *Pensamiento Propio*, invites the academic community of the Americas and other regions to submit papers for their publication.

PENSAMIENTO PROPIO'S RULES
FOR THE SUBMISSION OF UNPUBLISHED WORKS

- 1) All articles submitted for consideration by the Publishers Committee must be unpublished works. The text should be sent electronically in single-paced Word format.
- 2) The articles length should not be longer than thirty pages and shall not include photographs, diagrams, charts or statistics tables. Exceptionally, the Publishers Committee could consider the publication of tables and diagrams assessed as indispensable for the subject's development.
- 3) Notes and bibliography references should only be included following the article's text, with the author's full name, publication year in parentheses, the book's title in cursive script, city and publishing company.
- 4) Original papers considered as appropriate for publication by the Publishers Committee will be refereed for their inclusion in Research and Analysis or Profiles and Contributions sections. After receiving the assessors' review they will be sent to the author for consideration, together with the suggestions made by the Editor or the Editorial Coordination.
- 5) The Editorial Committee reserves the right to select some articles for their inclusion in other sections.
- 6) The author's brief résumé (5 to 7 lines) should be attached to the articles sent for its inclusion in the Collaborators section. Articles should also be accompanied by a half-page summary.
- 7) The Editorial Committee reserves the right to accept or reject articles submitted, and the acceptance is subject to the introduction of modifications.
- 8) The authors of articles published will get a complimentary copy of *Pensamiento Propio*, by postal service.

SOBRE A PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EM *PENSAMENTO PRÓPRIO*

CRIES, através da revista *Pensamento Próprio*, convida a comunidade acadêmica das Américas e outras regiões a apresentar trabalhos para publicação

NORMAS DA *PENSAMENTO PRÓPRIO* PARA A APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

- 1) O artigo a ser submetido à consideração do Comitê Editorial deve ser inédito. O texto deve ser enviado por correio eletrônico como Documento de Word, digitado em espaço 1 (um).
- 2) A extensão do artigo não deve superar 30 (trinta) páginas. Não devem ser incluídos fotografias, gráficos, tabelas ou quadros estatísticos. Excepcionalmente, o Comitê Editorial poderá decidir pela publicação de quadros ou gráficos que sejam considerados indispensáveis para o desenvolvimento do tema.
- 3) As notas e as referências bibliográficas devem aparecer somente no final do artigo, contendo sobrenome e nome do autor, ano da publicação entre parênteses, título do livro em itálico, cidade e editora.
- 4) Os originais que o Comitê Editorial considerar apropriados para publicação serão submetidos à avaliação de especialistas. Os artigos poderão ser incorporados à seção de Pesquisa e Análise ou de Perfis e Contribuições. Após receber os comentários dos avaliadores, cada texto será remetido ao autor para a sua consideração, assim como as sugestões da Direção e da Coordenação Editorial.
- 5) O Comitê Editorial se reserva o direito de selecionar alguns artigos para que sejam incorporados nas outras seções.
- 6) É fundamental que o artigo enviado seja acompanhado tanto de uma breve resenha curricular do autor (de 5 a 7 linhas), para sua inclusão na página de Colaboradores, como também de um resumo de meia página de seu conteúdo.
- 7) O Comitê Editorial se reserva o direito de aceitar ou recusar os artigos recebidos ou de condicionar sua aceitação à introdução de modificações.
- 8) Os autores dos artigos publicados receberão um exemplar de *Pensamento Próprio* via correio.

