

Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 6 No. 2

Summer 2006

WELCOME

Welcome to the Summer 2006 issue of *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

Bienvenido a la edición de verano de 2006 de *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

Bem vindo a edição do verão de 2006 da *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

EDITORIAL

[Message from the Editor](#)

[Editors and Editorial Board](#)

Archived Editions

Spring 2006	Fall 2003
Fall 2005	Spring 2003
Spring 2005	Winter 2002/2003
Fall 2004	Summer 2002
Spring 2004	Winter 2001
	Spring 2001

SUBMISSIONS

Security and Defense Studies Review is currently accepting submissions for 2007 issues. [Click here](#) for more information.

ARTICLES

ESSAYS

[Lives in the Balance: Ungoverned Spaces and the Indigenous Challenge in Latin America](#) - PDF

Martin Edwin Andersen

[Abstract](#) [Biography](#)

[La Cooperación Argentina – Brasil en el Escenario post 11-9: un proceso funcional a los intereses de seguridad y estabilidad de los EE. UU.](#) - PDF

Fabián Calle

[Abstract](#) [Biography](#)

[A Defesa Nacional na agenda legislative brasileira: um balanço crítico](#) - PDF

Luis Alexandre Fuccille

[Abstract](#) [Biography](#)

[Características de un Sistema de Inteligencia Estratégica para países emergentes. Análisis y propuesta](#) - PDF

Guillermo Holzmann

[Abstract](#) [Biography](#)

[El Secreto de la Gobernabilidad y Seguridad en América Latina: El Valor de las Instituciones Democráticas](#) - PDF

Marina Malamud

[Abstract](#) [Biography](#)

[El Conflicto Mapuche y la Crítica a las Fronteras Nacionales Chileno-Argentina en la Era de la Globalización](#) – PDF

Javier Sáez Paiva

[Abstract](#) [Biography](#)

[La Importancia de la Opinión Pública en la Lucha contra el Terrorismo Internacional: Construcción de un Modelo de Escenarios](#)

[a Partir del Caso Argentino](#) – PDF

Gastón Hernán Schulmeister

[Abstract](#)

[Biography](#)

Security and Defense Studies Review está aceptando manuscritos para el 2007. [Pulsa aquí](#) para más información.

Security and Defense Studies Review esta aceitando manuscritos para publicação nas edições para 2007. [Clique aqui](#) para mais informação.

RELATED SITES

- [Journal of Homeland Security](#)
- [Journal of Military and Strategic Studies](#)
- [Journals In International & Area Studies](#)
- [Journal of Political Science \(Chile\)](#)
- [Centre for Military and Strategic Studies](#)
- [Dialogo magazine: The Forum of the Americas](#)

Articles published in ***Security and Defense Studies Review*** are reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without express permission of the author. *Security and Defense Studies Review* must be cited as the source of original publication for articles appearing here.

[\[Back\]](#)

Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

Editors and Editorial Board

Editor

Richard D. Downie, Ph. D.
Director, CHDS

Senior Editor

Herb Huser, Ph. D.
*Professor (Retired) of National Security Studies
Center for Hemispheric Defense Studies*

Editorial Board

Raúl Benítez Manaut
*Investigador
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y
Humanidades
Universidad Autónoma de México*

Ignacio Cosidó Gutiérrez
*Jefe de Gabinete de la Guardia Civil
Ministerio del Interior, España*

Rut Diamint
*Profesora
Universidad Torcuato di Tella, Argentina*

J. Samuel Fitch
*Professor and Chair
Department of Political Science
University of Colorado at Boulder*

Ivelaw Griffith

*Provost and Professor of Political Science
Radford University*

Hal Klepak

*Professor of War Studies and Latin America History
Royal Military College of Canada*

General (R) Edgardo Mercado Jarrín

Universidad Científica del Sur, Perú

Richard Millett

*Professor Emeritus
Southern Illinois University, Edwardsville*

Eliezer Rizzo de Oliveira

*Profesor
Núcleo de Estudos Estratégicos
Universidade de Campinas, São Paulo, Brasil*

José A. Olmeda

*Subdirector
Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado
Universidad Nacional de Educación a Distancia, España*

Guillermo A. Pacheco Gaitán

*Instituto de Relaciones Internacionales e
Investigaciones para la Paz (IRIPAZ)
Guatemala*

David Pion-Berlin

*Professor of Political Science
University of California, Riverside*

Domício Proença

*Profesor
Universidade Federal do Rio de Janeiro
GEE-COPPE/UFRJ*

Managing Editor

Linda Denning

Center for Hemispheric Defense Studies

[\[Back \]](#)

Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 6 No. 2

Summer 2006

Message from the Editor

Dear Colleagues,

This edition of the Security and Defense Studies Review departs from the general format to present a series of essays based on papers, presentations, and experiences of some of the attendees at the Sub-Regional Conference hosted by CHDS, entitled "Transnational Security and Governability." The Conference was held from 14 to 18 November 2005 in Montevideo, Uruguay. The attendees consisted of 105 invited participants and 18 CHDS Faculty and Staff.

Based on their presentations at the Conference, several of the invitees were asked to expand their papers or presentations into essays for inclusion in this edition of the ejournal. Additionally, one plenary presentation and one essay derived from a CHDS adjunct professor's appreciation of the topic and the conference are included. The details of each presentation are available in summary form under the "Abstract" heading below the essay's entry on the contents page, in English, Spanish and Portuguese.

Accordingly, we hope that a benefit of this use of the Security and Defense Studies Review will permit the deliberations of those attending the Conference to be available to a much wider audience, the readership of this ejournal. Your comments and suggestions are invited, as we hope that this format will prove useful in the future.

As always, we invite you to submit your articles, essays, commentary and reviews for future editions of the Security and Defense Studies Review. The editions to be published in 2007 are now open for submissions. Please see the appropriate submission guidelines in your language on this SDSR web page.

Cordially,

Richard D. Downie, Ph. D.
Director, CHDS

[\[Back \]](#)

Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 6 No. 2

Summer 2006

Lives in the Balance: Failing States, Ungoverned Spaces and the Indigenous Challenge in Latin America

Martin Edwin Andersen

Martin Edwin Andersen, chief of strategic communications and an adjunct professor at the Center for Hemispheric Defense Studies, has been involved in Native American rights issues in the United States and Latin America for more than three decades. While working on the professional staff of the U.S. Senate Foreign Relations Committee, he authored the Cranston Amendment, signed into law by President George H.W. Bush in 1992, requiring the U.S. State Department to include a section on the rights of indigenous peoples its annual human rights report to Congress. The views expressed in this article are his own, and to not reflect those of CHDS nor the Department of Defense.

[\[Back \]](#)

Failing States, Ungoverned Spaces and the Indigenous Challenge in Latin America

Martin Edwin Andersen

Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University

"Today in the United States, we have three types of sovereign entities — the Federal government, the States, and the Indian tribes. Each of the three sovereigns has its own judicial system, and each plays an important role in the administration of justice in this country. The part played by the tribal courts is expanding.... The tribal courts, while relatively young, are developing in leaps and bounds.... The role of tribal courts continues to expand, and these courts have an increasingly important role to play in the administration of the laws of our nation."

— *Former Supreme Court Justice Sandra Day O'Connor*

Introduction

In 1992, the 500th anniversary of Columbus' "discovery" of the Americas which served as a catalyst for unprecedented indigenous peoples' mobilizations throughout the Hemisphere, an important Indian leader from Ecuador visited Washington, D.C. for the first time. At the end of his stay, when the cold winds of late autumn were already forcing a small army of homeless people onto subway grates to keep warm, the soft-spoken man was asked about how he felt about his visit. "You know, for a city that has so many poor people on the streets, you certainly have a lot of big houses for your cars," he responded, alluding to the many parking garages downtown. His perceptions, different from those of many visitors to the U.S. capital, reflected the culture in which he was raised.

A subtext to the current debate over defense and security issues in Latin America centers around the role played by millions of newly-mobilized Indians. Known as "indigenous peoples," "Native Americans," or "First Nations," they are some of the poorest peoples in the Hemisphere, and while they seek political power mostly through the democratic process, their "marquee" forays into the political arena are a more than decade-old Zapatista sitz-insurgency in southern Mexico and the inauguration this year of a neo-Marxist, anti-U.S. head of state in Bolivia. "In Peru, Ecuador and Bolivia, militant Indian groups are proving the deciding factor in national politics," one U.S. defense and intelligence expert noted even before Aymara Indian Evo Morales, head of the Movement Toward Socialism, was elected president by a landslide in the poorest nation along the Andes. "As far as the United States is concerned, the rise of militant indigenous movements presents a significant challenge to U.S. counter-drug and economic policies

Failing States

in the region.”¹ Largely absent from considerations about the important changes taking place throughout Latin America resulting from the mobilization of these previously marginalized peoples is the role culture plays, and how it affects perceptions about security and defense in Washington, in the region, and especially, among indigenous peoples themselves.

The emergence of indigenous groups as critical political actors in what has been termed the “third wave” of regional democracy comes at a time when U.S. and other regional policymakers are focusing on defense and security issues arising from questions about failing states and ungoverned spaces. Bolivia, and to some degree Ecuador, Guatemala and Nicaragua—three out of four nations in where indigenous peoples form either a numerical majority or comprise the largest ethnic grouping—are the countries in Latin America (Haiti aside) which are arguably closest to the designation of “failing states.” For example, Carlos Alberto Montaner has noted that the Bolivian economy had grown barely one percent in the last 50 years, with per capita wealth “the same today as it was before the mythical revolution led in 1952 by Víctor Paz Estenssoro,” and with politicians “incapable of creating a social and judicial system where enterprises could proliferate, the educational system could improve and various ethnic groups could integrate with a greater degree of harmony. ... You can’t govern so poorly for so long ... and not expect that a definitive catastrophe won’t eventually occur.”²

In addition, any map of “ungoverned spaces” in the region, where drug production and their distribution northward, rest areas for insurgent and terrorist groups, and other illegal activities flourish, meshes largely, [albeit imperfectly and not exclusively], with areas where indigenous peoples live. These include both the conflictive south of Mexico and part of the northern border with the United States; the Belize-Guatemalan border running along the Western Chiquibul Forest; the Lago Agrio area on Ecuador’s border with Colombia; the Darien jungle gap between Colombia and Panama, the quarter of Colombian land under the control of its small (barely two percent of the national total) Indian population,³ and even areas in the south of Chile. The clandestine industrialization of narcotics already affects the health and security of Indians, as well as frequently pollutes the lands in which they live.⁴ Ungoverned spaces and illegal economies, notes

¹ David Spencer, “Potential Conflict in Latin America,” NIC 2020 Project. (www.dni.gov/nic/PDF_GIF_2020_Support/2004_05_25_papers/la.doc)

² Bolivia: Failure of a Nation,” www.firmaspress.com, posted Nov. 29, 2005.

³ It is interesting to note that the Colombian Constitution of 1991 recognizes the existence of indigenous criminal systems, with Articles 246 and 330 giving Native American authorities the right to exercise judicial functions within *resguardos* (Indian reserves), in keeping with their own rules and custom, provided that these do not contravene either the Constitution or ordinary Colombian law. (On this point, see, Juanita Chaves, “Criminal Justice and Indigenous People in Colombia,” *Indigenous Law Bulletin*, (www.austlii.edu.au/au/journals/LIB/1999/73.html); A penetrating look at Colombia’s indigenous movements can be found in Joanne Rappaport’s *Intercultural Utopias: Public Intellectuals, Cultural Experimentation and Ethnic Pluralism in Colombia* (Duke University Press: 2005).

⁴ Cocaine production devastates the environment in and around indigenous communities. Its effects include deforestation, pesticide use, water pollution, chemical dumping, the promotion of

Failing States

CHDS professor David Spencer, also create a problem directly threatening the United States: “This is the appeal to foreign, particularly Islamic, terrorist organizations to establish support (training, logistics and rest) facilities in the region, and/or possible forwarding operating bases from which to project attacks into the United States.”⁵

Despite some long-standing developmental assistance efforts to Indian peoples around the Hemisphere, the United States has largely marginalized itself from the current process of incorporation of Native Americans outside its borders into political processes from which they have been largely excluded.⁶ Some of the hostility expressed against the United States focuses on anti-narcotics and free market/free trade policies that are beyond the scope of this paper, but stoked also by a perceived long-standing hostility of the U.S. government to even modest indigenous rights proposals in international forums.⁷

The United States system of tribal justice on Indian reservations, which helps indigenous peoples in their rear-guard effort to protect and sustain their cultures while also providing effective justice for both Indians and non-Indians alike, provides a possible model for discussion by and engagement with indigenous peoples around the region. A U.S. government effort in this regard would support regional collaboration in defense and security in general, and with Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, Mexico, Nicaragua, Panama and Peru, in particular; help sustain initiatives on regional stability and reconstruction; improve security in outlying areas sometimes referred to as “ungoverned spaces,” and offer critical support to Indian peoples seeking their peaceful incorporation into the political processes of their own countries.

Media reports focusing on indigenous peoples’ opposition to free trade agreements and multination investment frequently miss a crucial point in understanding the new dynamics of First Nation politics. Radicalized Indian leaders such as Bolivia’s Morales and Peru’s Ollanta Humala and others who pretend to lead them—such as Venezuela’s Chavez and Mexico’s self-designated “Subcomandante” Marcos—are themselves confronted by Native peoples well aware of historical and recent neo-Marxist, and even “Bolivarian,” hostility to their cultural agenda. The legacy of left-wing antagonism to Indian causes goes beyond memories of atrocities carried out against indigenous communities by Peru’s Maoist Sendero Luminoso, or current efforts to bring Nicaraguan Sandinista leader Daniel Ortega before a civilian court on charges of

mono-agriculture and soil erosion, and the loss of bio-diversity and traditional knowledge of plant species.

⁵ Spencer, op. cit.

⁶ In contrast, Venezuela’s Chavez has not been shy to extend his hand to U.S. Indian tribes. On his offer to four Maine tribes of oil at discounted prices, see, David Sharp, “Venezuela deal with Indians could be prelude to big announcement,” *Associated Press*, January 7, 2006.

⁷ On the long-running hostility to indigenous claims emanating from the State Department’s legal office, see Martin Edwin Andersen, “Chiapas, Indigenous Rights and the Coming Fourth World Revolution,” *S&S Review*, Summer-Fall 1994, Vol. XIV, No. 2., and Andersen, “Turning our backs on those who were here first”, *The Washington Times*, November 24, 1994, “Native American Rights,” *Washington Times*, November 25, 1999, and “Thankful for renewed rights, Native Nicaraguans needed protection,” *The Washington Times*, November 22, 2001.

Failing States

genocide carried out against that country's Miskito Indians in the 1980s.⁸ As noted in *Indian Country Today*, even in the heady days following Morales' election, indigenous intellectual Esteban Tikona and others attending a symposium in La Paz in January to share issues of identity, territory and education, openly questioned whether:

Morales would be more influenced by his Aymaran (Indian) traditions or by the left-wing presence around him, as typified by Hugo Chavez and Fidel Castro. *He (Tikona), along with other speakers, criticized the Left for using Indian movements for their own ends.*⁹ (italics added)

At another indigenous conclave held in March in La Paz, traditional leaders recalled the Left's historic hostility to cultural demands, a keystone of today's Indian mobilizations, with a correspondent from Mexico's *La Jornada* newspaper reporting that:

Curiously, *many have a strong position against Marxism and its class concept.* This can be explained because historically (the Indians) were considered 'peasants' and it has been difficult for the current movements to position themselves as indigenous.¹⁰ (italics added)

Finally, although many Indian groups share concerns associated in the public mind with opposition to globalization and multi-national investment, some of these same groups quickly went on record—as did leading environmentalists—opposing Chavez's ambitious plan for a trans-Andean oil pipeline. Some indigenous intellectuals even question the historical consistency of lining up under Chavez's "Bolivarian" standard, even as the Venezuelan strongman, who shares some indigenous ancestry, regularly invokes the names of his country's Cacique (chief) Guaicaipuro and the Inca leader Tupac Katari in his speeches before Native American groups.

"We disagree with the Bolivar idea," noted Pablo Mamani, the head of sociology at the Universidad de El Alto, Bolivia. In a criticism of Chavez's hero that eerily paralleled that voiced decades ago by U.S. tribes who claimed Washington's policy of "termination" of reservations—the forcing Indians to leave the reservation and integrate with larger society—amounted to the "extermination" both of constitutional guarantees and Native identity, Mamani took aim at the phrase in Aymara, "*Cata Simon Bolivar tua anuqueste sereseoa*" ("Senor Simon Bolivar is our great liberator") taught in Bolivian schools. "Bolivar dealt us a hard blow," Mamani charged, when the Liberator sought through the decrees of Trujillo and Cuzco to take away the Indians' communal lands and forced them to be individual private holders.¹¹

⁸ Tim Rodgers, "A tale of genocide in a year of politics," *Miami Herald*, June 19, 2006.

⁹ Lisa Garrigues, "Morales' victory brings indigenous leaders to Bolivia," *Indian Country Today*, February 10, 2006.

¹⁰ Magdalena Gomez, "Bolivia: tequio del pensamiento," *La Jornada*, March 28, 2006.

¹¹ Pablo Mamani, "Las estrategias del poder indigena en Bolivia," *Rebellion*, April 24, 2006.

Failing States

“Revolution or Emotional Political Fact?”

While most attention in 2006 has focused on the regional spillover effect of Chavez’s growing despotism and his potential for inheriting the anti-U.S. mantle of his mentor Castro, the year was also proving to be a banner year for Indians throughout Latin America. After all, as one Bolivian commentator noted following Morales’ election, in an article entitled “Are We Facing a Revolution or an Emotional Political Fact?”:

The evolution of humankind is very rapid: It was perhaps only 10 years ago when to propose that a Quechua would become president would be considered a joke or a provocation.¹²

The election of Morales, who subsequently proclaimed Chavez the “tutor” of the Bolivian people,¹³ was followed in short order by other equally tectonic altering political events. In May, former president Alan García defeated ultra-nationalist ex-military officer Humala¹⁴ in a runoff election, in which Humala garnered some 45 percent of the votes, and his political movement became the largest bloc in the Peruvian congress. A poll in June 2006 taken by the *Prensa Libre* newspaper in Guatemala City suggested that outspoken Indian leader and Nobel laureate Rigoberta Menchu’s prospects in next year’s presidential election were enhanced when more than 71 percent of those surveyed said that they favored an indigenous person for president.¹⁵ And, in the south of Mexico—a nation whose more than nine million Indians give it the largest indigenous population in the Americas—a small number of Indians who have forsaken both the region’s traditional Catholicism and evangelical Christianity are converting to militant Islam, with Mayan Muslims making a first pilgrimage to Mecca in 2005. Media reports say the Indians’ conversion to Islam is linked to a shared world view in which Western ideas and institutions are rejected. According to the *Jamestown Terrorism Monitor*, the Murabitun Muslim order that has been present for more than a decade in Chiapas:

„,emphasizes what it describes as the close cultural and ethnic links between the indigenous peoples of the region and the Muslim Moors who once ruled Spain. Therefore, conversion to Islam represents a reversion to their original identity, essentially an assertion of cultural and ethnic identity long suppressed by European colonialism. The Murabitun went as far as to engage Subcomandante Marcos and his Zapatista Army of National Liberation (EZLN), following the group’s armed rebellion in Chiapas in 1994, in an effort to gain support.¹⁶

¹² Edwin Tapia Frontanilla, in *Opinion*, January 7, 2006.

¹³ The newspaper *Los Tiempos* (May 17, 2006), quoted Morales as saying: “When they say that Chavez is my tutor ... he is not Evo’s tutor, but the tutor of the Bolivian people.”

¹⁴ On Humala’s extremist views, see for example, Sergio Kiernan, “Mi Lucha, versión andina,” *Página/12*, January 29, 2006.

¹⁵ “Guatemala: el posible retorno de los indígenas al poder,” *Prensa Latina*, July 3, 2006.

¹⁶ Chris Zambelis, “Islamic Radicalism in Mexico: The Threat from South of the Border,” *Jamestown Terrorism Monitor*, Volume 4, Issue 11 (June 2, 2006); “Subcomandante Marcos” is the nom de

Failing States

With the growing frustration and disenchantment with Marcos' leadership after more than a decade without substantial positive change in their plight, it is an open question whether some Chiapas and other Indians may seek alternative means of violent protest, ones that might parallel their disenchantment with Christianity and their subsequent embrace of militant Islam. Meanwhile, in August 2006, a coalition of Texas sheriffs from counties along the U.S.-Mexico border warned that Arabic-speaking individuals are learning Spanish and integrating into Mexican culture before paying "coyotes," or human smugglers, large sums of money for help gaining illegal entry into the U.S.¹⁷

The Indigenous Challenge Today

Latin American Indians are part of a global indigenous community whose members make up some of the most marginalized peoples in the world, who share a legacy of centuries of colonization, discrimination, poverty and loss of control over their lands, traditions and natural resources. Throughout the Hemisphere, Indians face the continuing effects of class-based and ethnic domination. For example, a recent study by the prestigious medical journal, *Lancet*, shows that the health of indigenous peoples in Latin America—like that of their peers in Asia and Africa—is much worse off than that of other poor people.¹⁸ Indigenous populations, which make up 5.4 percent of relatively prosperous Chile's total residents, make up the majority living in extreme poverty there.¹⁹

In Bolivia, with an Indian majority that was not allowed to vote or to receive an education until the 1952 revolution, Native peoples were incorporated into national life just enough to be able to resist the siren calls to insurrection of Argentine-born Cuban revolutionary Ernesto "Che" Guevara in the 1960s. However, after the 1952 revolution they were still unable to change a political and economic framework dominated by a small middle class, where most of the resources in the resource-rich nation went to just five percent of its people.²⁰ Bolivia, notes indigenous sociologist Mamani, existed "more than 500 years as a colony, but in the 180 years it has been a republic, we Indians have

guerre of the white Marxist guerrilla leader who, however improbable it might seem, successfully put himself at the head of the indigenous rebellion. Native peoples' disenchantment with Christianity is not limited to just southern Mexico. In July, Bolivia's Morales said that some members of the Roman Catholic hierarchy were conducting themselves as if they were "members of the Inquisition," just a day after Education Minister Felix Patzi referred to Catholic prelates as "liars" and said they had served the oligarchy since Spain colonized the country 514 years earlier.

¹⁷ Kevin Mooney, "Texas Sheriffs Say Terrorists Entering US from Mexico," *CNSNews.com* August 21, 2006. *Cybercast News Service* quoted Zapata County (Texas) Sheriff Sigifredo Gonzalez as saying that military badges in Arabic and Iranian currency are among the items that have been discovered on the banks of the Rio Grande River.

¹⁸ http://www.thelancet.com/collections/series/indigenous_health

¹⁹ "Discrimination against Chile's indigenous people continues," *Santiago Times*, November 29, 2005.

²⁰ Rick Kearns, "News Analysis on indigenous Latin America," *Indian Country Today*, March 3, 2006.

Failing States

been subjects without history, subjects and actors without memory, subjects and actors without territory, without leadership, without a prospect of achieving power.”²¹

In recent years, indigenous militancy reflects specific harsh and adverse events in which traditional peoples barely holding on at subsistence levels face serious threats to their physical well being and access to necessary land and resources, as well as their cultural identity. Thus in Mexico, Indian peasants in Chiapas, whose livelihood was threatened by the market reforms of the Carlos Salinas de Gortari administration, rose in arms on New Year's 1993. In Bolivia, popular anxieties over access to water and foreign participation in the sale of natural gas foreshadowed Morales' sweeping electoral victory. And in Ecuador, contamination of the rainforest homes of Amazon Indians by foreign oil companies, together with unrelenting inflation and concern that a free-trade agreement would spell doom for small-scale Native farmers faced with competing with cheap imports from the United States, helped keep tens of thousands of Indians mobilized on a seemingly indefinite basis. (The position of the protesting Ecuadorian and Bolivian Indian communities regarding extractive industries was strengthened in May, when the UN Permanent Forum on Indigenous Issues announced it endorsed without reservation Native peoples' demands that States must recognize both their right to self determination and to respect the principle of “free, prior and informed consent” regarding development activities taking place on their land and resources.”²²)

The mass media from around the Hemisphere, when they address the subject of indigenous justice at all, frequently focus on communities “taking the law into their own hands,” by carrying out lynchings or other extreme punishments. Yet, Morales' recent call for a national assembly to reform the constitution, including strengthening traditional Indian justice systems in a nation with a famously corrupt legal system, points to a key demand made by Indian leaders around Latin America.

The example offered by U.S. tribal justice systems offers the United States a chance to engage Native peoples around the Hemisphere in a way that can help decrease the specter of failing states and ungoverned spaces while helping to ease Indian communities' incorporation into the democratic process on their own terms. The expertise held by Indian tribes themselves, as well as by the U.S. Departments of Justice and the Interior, could be of significant benefit if regional sharing of knowledge and experiences takes place.²³

²¹ Mamani, op. cit.

²² “UN Forum urges inclusion of indigenous peoples' concerns in global anti-poverty goals,” *United Nations News Center* (www.un.org), May 26, 2006.

²³ An example of how the example of the organization of U.S. tribal justice might be useful model for one Latin American country can be seen in, Martin Edwin Andersen, “Derecho Consuetudinario y La Revindicacion Indigena en los Estados Unidos,” presented at the Inter-American Development Bank's Foro Nacional de Justicia in Guatemala City in 1996.

Failing States

U.S. Models of Tribal Justice

The ability of the (U.S.) tribal court to interpret law to the Indian people and to interpret Indian culture to other legal institutions may be the most important of all assets flowing from the tribal court system. In the absence of an Indian court system, the remaining vestiges of tribal culture and values might soon disappear, being swallowed up by the ever-encroaching norms and procedures of the dominant (white) majority within the country.”

-- Vine Deloria, Jr., and Clifford M. Lytle, *American Indians, American Justice*²⁴

In recent years the role of tribal courts and tribal police forces in the United States has become increasingly important, as Indians seek to exercise constitutionally guaranteed sovereignty and self-rule. What many Latin American indigenous peoples aspire to—meaningful inclusion in their country’s legal framework, protecting their rights and their communities, and giving them the chance to preserve their own cultures—is already in place, to varying degrees, on U.S. reservations. According to Indian legal experts Vine Deloria, Jr., and Clifford M. Lytle, the benefits offered by the U.S. tribal court system include: quick access to a fair forum and the ability to bridge the gap between law and Indian culture, as well as deference by federal courts, growing support from federal agencies, tribal leaders, and organizations, and an increasingly dedicated tribal judiciary.²⁵

In the United States, the broad deference federal courts give to tribal courts includes—in appropriate cases—being given the first opportunity to determine whether the tribal court has the power to exercise jurisdiction over non-Indians.²⁶ Although there are a wide variety of approaches to tribal justice among the more than 500 federally-recognized tribes who survive in the United States today, certain fundamental rules and similarities exist among all of them. In the last 25 years, a number of tribes, one of the most successful of which has been the Navajo Nation, have sought to codify their traditional law (in Spanish, *derecho consuetudinario*) into positive law. This in itself has helped to fortify tribal identity and self-determination, while at the same time extending the effective reach of the national justice system through cooperative efforts in the administration of justice. As then Attorney General Janet Reno observed:

While the federal government has a significant responsibility for law enforcement in much of Indian country, tribal justice systems are ultimately the most appropriate institutions for maintaining order in tribal communities. They are local institutions, closest to the people they serve.

²⁴ Austin: University of Texas Press, 1983, pp. 136-137.

²⁵ Deloria and Lytle, op. cit., pp. 136-137, listed as “weaknesses”, among others, the courts’ “susceptibility to political influence,” “summary justice,” a “need for qualified personnel,” and “inadequate tribal laws.”

²⁶ *Nat’l Farmers Union Ins. Companies v. Crow Tribe of Indians*, 471 U.S. 845, 856-57, 105 S.Ct. 2447, 2454, 85 L.Ed.2d 818 (1985).

Failing States

With adequate resources and training, they are most capable of crime prevention and peace keeping. ... Tribal courts are essential mechanisms for resolving civil disputes that arise on the reservation or otherwise affect the interests of the tribe or its members.²⁷

In his seminal work, *Handbook of Federal Indian Law (1942)*, Felix Cohen described the nature of Indian tribal powers. Judicial decision on the nature of tribal powers, he wrote, is "marked by three fundamental principles:

"(1) An Indian tribe possesses, in the first instance, all the powers of any sovereign state.

(2) Conquest renders the tribe subject to the legislative power of the United States and, in substance, terminates the *external* powers of sovereignty of the tribe, e.g., its power to enter into treaties with foreign nations, but does not by itself affect the *internal* sovereignty of the tribe, i.e., its power of local government.

(3) These powers are subject to qualification by treaties and by express legislation of Congress, but, save as thus expressly qualified, full powers of internal sovereignty are vested in the Indian tribes and in their duly constituted organs of government."

The administration of justice on Indian reservations is guided by the Major Crimes Act (Stat. 362, 285), which originally was made law by the U.S. Congress in 1885 and in effect took from Indian tribes their jurisdiction over major offenses. Thus, major felonies involving an Indian, whether as victim or accused, are matters for federal prosecution. The Supreme Court has ruled that, like all other federal regulation of Indian affairs, the Major Crimes Act is not based on racial classification, but rather "is rooted in the unique status of Indians as 'a separate people' with their own political institutions. Federal regulation of Indian tribes, therefore, is governance of once-sovereign political communities; it is not to be viewed as legislation of a 'racial' group consisting of Indians."²⁸ Initially, the act covered seven felonies (crimes which carry a maximum penalty of more than one year imprisonment); today, their number stands at 16. The amended act reads:

Any Indian who commits against the person or property of another Indian or other person any of the following offenses, namely murder, manslaughter, kidnapping, rape, carnal knowledge of any female, not his wife, who has not attained the age of 16 years, assault with a dangerous weapon, assault resulting in serious bodily injury, arson, burglary, robbery, and larceny within the Indian country, shall be subjected to the same laws and penalties as all other persons committing any of the above offenses, with the exclusive jurisdiction of the United States. Crimes committed on Indian lands and not covered by the U.S. Code are within the jurisdiction of the Indian court system.

²⁷ Janet Reno, 'A federal commitment to tribal justice systems,' 79 *Judicature* 113, 114 (1995).

²⁸ *United States v. Antelope*, 430 U.S. 641 (1977).

Failing States

Generally, U.S. tribal courts resemble in some important respects those of the Anglo-American judicial system found at the local, state and federal levels.²⁹ As Deloria and Lytle note: "Judges sometimes wear robes, witnesses are called to testify, attempts are made to keep testimony relevant, the litigants are permitted to have judicial advocates, and tribal court decisions are subject to appeal."³⁰ However, many Indian judges are not lawyers and, because there is usually no professional counsel present, take an active role in hearings and trials. Tribal courts are not usually courts of record and rarely are written opinions handed down. Many tribal judges act in a manner more akin to the head of a family trying to mediate a dispute, with the desired outcome one in which the entire community is seen to benefit rather than one in which an individual offender is punished.

The goal of adversarial law in the Anglo-American tradition, noted Robert Yazzie, Chief Justice of the Navajo Nation Court from 1992-2003, "is to punish wrongdoers and teach them a lesson. Adversarial law and adjudication offer only a win-lose solution; it is a zero-sum game. Navajo justice prefers a win-win solution." He added:

Navajos do not think of equality as treating people as equal *before* the law; they are equal *in* the law. Again, our Navajo language points this out in practical terms: When a Navajo is charged with a crime, in the vertical system of justice the judge asks (in English), "Are you guilty or not guilty?" A Navajo cannot respond because there is no precise term for "guilty" in the Navajo language. The word "guilt" implies a moral fault which demands punishment. It is a nonsense word in Navajo law because of the focus on healing, integration with the group, and the end goal of nourishing ongoing relationships with the immediate and extended family, relatives, neighbors, and community.³¹

Although in the United States the selection process varies from tribe to tribe, judges are frequently people appointed by the tribal council due to the respect with which they are held in the community. Other selection methods include being chosen by community religious leaders or through a general election in which all tribal members participate. In the Navajo Nation, judges are appointed for a life term and, after completing a probationary period, can be removed only for cause. While legal education is not a requirement—providing as it does neither an understanding of, nor an appreciation for, Indian customs and traditions—familiarity with tribal custom is considered an essential prerequisite for being selected. The informality of tribal courts helps to reassure tribal members that they are being offered a forum for the resolution of disputes among tribal members in according with their traditions, with the primary goal being mediation and consensual restitution rather than ascertaining guilt then inflicting punishment upon the offender.

²⁹ The State of Louisiana, whose laws are based on the Napoleonic Code, the French civil code enacted in 1804, is an exception to this rule.

³⁰ Deloria and Lytle, *op. cit.*, p. 118.

³¹ Robert Yazzie, "Life comes from it: Navajo justice concepts," *24 New Mexico Law Review*, 1994.

Failing States

The emphasis on mediation and resolution of disputes rather than the adversarial system of the Anglo-American justice means that tribal hearings are convened not to determine guilt or innocence, but to negotiate some appropriate form of restitution. (Technical guilt or innocence is not considered sufficient in Indian communities; if an offender is declared innocent in an Anglo-American court because of a technical violation, he or she will nonetheless be shunned by the tribe since the transgressor has neither paid for nor reflected upon his/her actions.) Not only is the offender involved in the tribal court process, but also the victim, the “elders” and/or family members. Working together, these determine what punishment is appropriate and allows for both restitution and rehabilitation. “Cleansing ceremonies” are frequently held once restitution has been made and punishment/reconciliation effected.

Law enforcement in Indian country can be carried out by any one of four types of state agents, including tribal police, the Bureau of Indian Affairs (BIA) through its Division of Law Enforcement Services, other federal law enforcement, and state and local law agencies, or a combination of the above.³² Enforcement is handled by many tribal governments through the employment of police officers with contracted federal funds under the Indian Self-Determination Act of 1975 and with appropriated funds from the tribe itself.

Despite its many imperfections, including on-going budget shortfalls that have for more than a decade caused notable cutbacks in services³³, tribal administration of justice has worked to strengthen the cultural identity and self-determination of Indian peoples in the United States. North American Indian leaders, and their counterparts within the U.S. government, can make an important contribution to Hemispheric security and democratization by pro-actively sharing that knowledge with Native peoples in Latin America desirous of protecting their lands, access to resources and cultural inheritance through an expanded democratic franchise.

Conclusion

U.S. concern with failing states and ungoverned spaces in Latin America cannot be successfully addressed without taking into account the important role currently being played throughout the region by newly-empowered Indian peoples. While for more than a decade the United States has allowed itself to become largely sidelined as more radical forces have taken control of indigenous peoples’ agendas, the successful examples of U.S. tribal justice systems can be of significant benefit to Latin America’s Indian peoples seeking to improve their standard of living while providing security for their people.

For that to happen, however, an on-going dialogue between Indians from the United States and their counterparts throughout the Hemisphere needs to take place, while at the same time the U.S. government moves to more proactively engage Latin

³² M. Wesley Clark, “Enforcing Criminal Law on Native American Lands,” *FBI Law Enforcement Bulletin*, April, 2005.

³³ “Indian Country Hit Twice With Budget Cuts,” *U.S. Federal News Service*, Feb. 7, 2006.

Failing States

American indigenous peoples in their quest for democratic participation. In my opinion, several steps would be in the interest of the U. S. government to undertake:

First, a senior level inter-agency working group, including representatives from the Departments of State, Justice, Interior and Defense, should be convened to examine the potential for engaging indigenous peoples throughout the Hemisphere in becoming full partners in regional security on their own terms. Consultation should be extended early in the process to individual U.S. Indian tribal governments and the National Congress of American Indians (NCAI), the oldest and largest indigenous organization in the United States that is still in existence.

Second, the State Department, together with the U.S. Agency for International Development (USAID), should create an auxiliary foreign service like that used during World War II, for the purpose of incorporating a broad representation of U.S. Native American legal and law enforcement expertise in embassy country teams and in technical assistance efforts in judicial reform both in the region and wherever indigenous peoples live around the globe.

At the same time, the Department of Defense should take the lead in fostering a regional debate on traditional peoples and non-traditional security threats, focusing on the democratic empowerment of Native Americans in Latin America in the protection of their communities and ungoverned spaces. The relatively modest investment in know-how and respect for cultural differences can repay rich rewards in security and well being for the many peoples of the region.

Martin Edwin Andersen, chief of strategic communications and an adjunct professor at the Center for Hemispheric Defense Studies, has been involved in Native American rights issues in the United States and Latin America for more than three decades. While working on the professional staff of the U.S. Senate Foreign Relations Committee, he authored the Cranston Amendment, signed into law by President George H.W. Bush in 1992, requiring the U.S. State Department to include a section on indigenous peoples its annual human rights country reports to Congress. The views expressed in this article are his own, and to not reflect those of CHDS nor the Department of Defense.

Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 6 No. 2

Summer 2006

**La Cooperación Argentina – Brasil en el escenario post
11-9: un proceso funcional a los intereses de seguridad
y estabilidad de los EE.UU.**

Fabián Calle

Licenciado en Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires, Master en Relaciones Internacionales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - Argentina), Master en Relaciones Internacionales en la Università di Bologna (Italia), Cursó tres programas de especialización en el CHSD (2001, 2002 y 2005); Ex asesor en el Ministerio de Defensa de la República Argentina; Profesor en la Universidad de Buenos Aires, Instituto del Servicio Exterior de La Nación, Escuela de Defensa Nacional, Universidad Torcuato Di Tella, Universidad Católica Argentina y FLACSO, consultor ONU-PNUD en temas de seguridad en el año 2005 e Investigador Senior del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).

[\[Back \]](#)

La Cooperación Argentina – Brasil en el escenario post 11-9: un proceso funcional a los intereses de seguridad y estabilidad de los EE.UU.

Fabián Calle

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Antecedentes.

Al momento en que Brasil equipara el tamaño de la economía Argentina a mediados del siglo XX, la disputa por el liderazgo entre los dos países se fue volcando progresiva y sostenidamente a favor del primero. El milagro económico brasileño (1964-1973) así como las profundas crisis políticas y económicas de la Argentina de las últimas cuatro décadas no hicieron más que acelerar este proceso que deriva a fines del mismo siglo a una relación de 3 a 1 entre el PBI brasileño y el argentino. Esta disputa hegemónica se caracterizó por no recurrir a la guerra, si bien a comienzos de la década del '70 la cuestión de los recursos hídricos del Parará para la generación de energía eléctrica hizo escalar las tensiones entre los dos países a niveles alarmantes. La apertura del foco de conflicto con Chile a partir de 1978 y la necesidad del Brasil de consolidar un rol de líder en una región estable y reducir los niveles de dependencia tecnológica y política de los EE.UU. convergerían para hacer nacer el proceso de acercamiento entre Buenos Aires y Brasilia en 1979, que se profundizaría a mediados de los años '80 y derivaría en la formación del Mercosur en la década posterior.

Por todo ello, poco sentido tiene hablar de disputa de liderazgo en el espacio subregional si se miran meramente los números y tamaños de las respectivas economías. Pero tal como argumentaremos, también tiene poco sentido hacer referencia al Brasil como un actor hegemónico a escala regional. En este sentido, cabría recordar que al poder de Brasilia le ha tocado y le tocará convivir con la unipolaridad estratégico-militar de los EE.UU. que en el caso de nuestra región se remonta a antes de la finalización de la guerra fría en 1989. Asimismo, parte sustancial de los países fronterizos de Brasil, y especialmente aquellos que son fuente de amenazas por la presencia del narcotráfico, guerrillas, mafias, contrabando de armas, etc., son también escenario de un creciente protagonismo de los sectores ligados a la Defensa Nacional de los EE.UU. El caso más paradigmático es Colombia y los 3500 millones de dólares en asistencia militar y de seguridad que Washington le ha otorgado desde el año 2000 y la reciente puesta en práctica de "Plan Patriota" con fondos anuales estimados en los 600 millones de dólares. En menor medida, figura la situación en Ecuador con la base estadounidense en Manta. Entre las instalaciones militares de EE.UU. en esta región figuran además: Hato y Reina Beatriz (Antillas Holandesas y Aruba) y Tres Esquinas (Colombia).

La Cooperación Argentina – Brasil en el escenario post 11-9

Un escenario que ha motivado un giro a lo largo de las últimas dos décadas de las FF.AA. de Brasil en sus hipótesis de conflicto desde la región Sur fronteriza con la Argentina a las zonas amazónica y andina (y el impacto que en materia de narcotráfico y crimen organizado tiene sobre las grandes ciudades como Río de Janeiro y San Pablo). Ello se ha visto reflejado con el traslado de 25 mil efectivos militares a las fronteras amazónicas. La potenciación de la capacidad de fuerzas de despliegue rápido, de unidades de combate en selva y de tareas de seguridad interior destinados a enfrentar a fuerzas desestabilizadoras como los Carteles y grupos armados que operan en región, se complementan con el resquemor y la "preparación" frente eventuales injerencias de potencias (o de la superpotencia) extranjeras en territorio nacional. Unas FF.AA. a las cuales el poder político y la sociedad le requieren creciente cúmulo de tareas, pero sin que ello se vea reflejado en la misma proporción en la asignación presupuestaria.

La creciente agenda de la seguridad ciudadana y las amenazas transnacionales.

Cabe recordar, que según un informe de las Naciones Unidas del año 2002, Brasil ocupa el cuarto lugar en el ranking de homicidios en el mundo solo superado por Colombia, El Salvador y Rusia, que en 10 años fueron asesinadas en Brasil cerca de 400 mil personas y que el narcotráfico controla la mayoría de las favelas.

Otro tanto cabría decir de las agudas crisis económicas que se dieron en Brasil en 1999 y 2002 y los temores de default. Situaciones que derivaron en intervenciones del FMI, bajo impulso de los EE.UU., para buscar complementar los esfuerzos de Brasilia. Las recientes declaraciones del Ministro de Economía A. Palocci sobre la necesidad de seguir reduciendo el gasto público en los próximos años, muestran la subsistencia de ciertas vulnerabilidades. Estos hechos deberían ser tenidos en cuenta al momento de darle un marco más amplio al bajo perfil de Brasilia durante los esfuerzos de la Argentina para superar su crisis económica 1998-2003.

En momentos que el sistema internacional, más allá de algunas idas y vueltas, se sigue estructurando en espacios económicos regionales y subregionales, frente a los desafíos y oportunidades que representan para nuestras economías el ascenso de China, el estancamiento de los acuerdos de libre comercio hemisférico (ALCA) y con la Unión Europea (por el peso de la agenda proteccionista de estos países en el sector agrícola), los interrogantes sobre los efectos que tendrán en nuestras economías los procesos de ajuste que se prevén en los EE.UU. para reducir el creciente déficit fiscal y de cuenta corriente, así como las agudas crisis políticas, socioeconómicas y de seguridad que asolan la región andina; el liderazgo de Brasil solo parece tener una viabilidad efectiva a partir de un MERCOSUR consolidado y crecientemente institucionalizado. Tal como lo enseña la historia, los liderazgos (más aun cuando se trata de países democráticos) requieren de visiones de largo plazo y la resignación de ventajas de corto y mediano plazo. Asimismo, en la actual era de interdependencia económica y amenazas transnacionales la cooperación y la coordinación con socios y aliados tiene un peso indisimulable. La Argentina y Brasil se necesitan, y la región y los EE.UU. podrían/deberían valorar la presencia un ancla de estabilidad como daría un MERCOSUR que trascienda las rencillas microeconómicas y pase a verse y ser visto como un proyecto político-estratégico. Para la Argentina, no es realista aspirar a una competencia que ha

La Cooperación Argentina – Brasil en el escenario post 11-9

perdido décadas atrás así como tampoco para el Brasil lo es el desconocer las limitaciones exógenas y endógenas a un liderazgo con tendencia al unilateralismo y a la baja institucionalización.

Todo lo dicho, no desconoce, ni mucho menos, los grandes pasos dados en materia de medidas de confianza mutua en temas de seguridad y defensa entre la Argentina y Brasil desde fines de la década del '70 y mucho más claramente a lo largo de las dos décadas posteriores. La transparencia en materia nuclear, la multiplicación y profundización de ejercicios entre nuestras FF.AA. (tales como el "Fraterno" y el "Araex" en el caso de las Armadas o "Plata" entre las Fuerzas Aéreas de ambos países), la reparación de un submarino argentino en astilleros brasileños, el incremento en el intercambio de oficiales en Escuelas de Guerra, etc. A ello cabe agregar la clara desactivación que desde hace ya más de dos décadas existe en materia de hipótesis de conflicto.

La combinación de una larga historia subregional en materia de paz interestatal (o paz armada y dilemas de seguridad antes del último tramo del siglo XX), el avance de la democracia y los procesos de integración, han ayudado a moderar sustancialmente las hipótesis antes mencionadas. No obstante ello, el panorama en materia de seguridad interior y transnacional es claramente menos alentador. Frente a ello, el gobierno del Presidente Lula da Silva ha expresado su voluntad de alentar en el ámbito sudamericano un mayor grado de cooperación y coordinación en lo atinente a temas como el narcotráfico, crimen organizado, tráfico de armas y terrorismo. Esta iniciativa ha sido activamente respaldada por el presidente de Colombia Alvaro Uribe, el cual encara dentro de su estrategia denominada de "seguridad democrática" una lucha frontal y coordinada de la región contra estos delitos. Esta convergencia de visiones entre dos líderes que encarnan el mote de referentes de la "centroizquierda" y la "centroderecha" tal vez sea un ejemplo de lo inconveniente que sería de ideologizar este creciente debate.

Llegado a este punto, cabría reflexionar sobre la posibilidad que la Argentina y Brasil en particular y la región en general encuentren en este listado de desafíos a la seguridad ciudadana y a la seguridad nacional un verdadero espacio para la convergencia de percepciones y desarrollo de políticas que le den al MERCOSUR un mayor contenido e identidad en materia política y de seguridad. La problemática de la seguridad ciudadana y su interacción más o menos directa con amenazas transnacionales están ocupando actualmente el tope del listado de prioridades de las sociedades de América Latina, el Caribe y aun de ciertas zonas de los EE.UU. cercanas a México. Ni el propio Chile, con su carga de estabilidad económica y dotado de un Estado con instituciones más sólidas que el promedio regional, escapa a esta regla tal como lo reflejan recientes encuestas. En otras palabras, la cooperación e integración en esta materia actuaría como un factor moderador e inhibidor de las fuerzas que potencian la desintegración, no ya de nuestros países entre sino al interior de cada uno de ellos.

Los propios EE.UU. podrían ver en estos esfuerzos regionales (Sudamérica) y subregionales (MERCOSUR) como complementarios y funcionales a la lucha contra lo que funcionarios de primer nivel de Washington en temas de seguridad definen como la peligrosa interacción entre terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, debilidad institucional, corrupción y zonas no gobernadas.

Una mirada a la agenda del Comando Sur post 11-9: la posibilidad de una agenda cooperativa con el MERCOSUR.

La designación a fines del 2004 del nuevo Comandante del CS, el Teniente General Bantz J Craddock, brinda una oportunidad para repasar brevemente cual es la agenda explícita de seguridad de los EE.UU. en la región. Para ello recurriremos a declaraciones públicas y documentos de algunos de los principales responsables civiles y militares de los EE.UU. en el área. El abordaje que hemos seleccionado, podría ser criticado con el argumento que este tipo de afirmaciones tienen a ser doctrinas encubridoras tal como corresponde a toda potencia que se comporte como tal y que busque moderar a la vista de todos los rasgos más ásperos de su agenda. No obstante, la historia nos muestra que no es irrelevante analizar el plano discursivo dado que en muchos casos refleja mucho más que simples enunciados o maniobras distractivas. Tal como intentaremos demostrar, el nivel de sofisticación y de realismo de la nueva agenda hacia la región es mucho más importante que el que usualmente se escucha (tanto sea entre los que buscan demonizar esta agenda, como aquellos que se declaran receptores acrílicos de la misma). En el caso que efectivamente ello sea así, sería de gran importancia que las elites políticas y sociales de nuestros países buscaran potenciar y multiplicar y los aspectos potencialmente positivo y constructivos de la nueva estrategia (o aun bosquejo de una estrategia) y en algunos casos corregir y reorientar.

Para variar, es el 11 de Septiembre del 2001 el que marcará un antes y un después en el debate sobre seguridad en la región (sin que ello implique desconocer fuertes continuidades). A partir de ese momento y en especial con la publicación de la “Estrategia Nacional de Seguridad” (ENS)¹ dada a conocer por la Casa Blanca en Septiembre del 2002, los EE.UU. comenzaran a darle una importancia central (al menos en el ámbito teórico y doctrinario) a términos como “Estados fracasados” y “áreas no gobernadas”. El ascenso al primer plano del terrorismo transnacional, comenzó a ser visto una amenaza que se potenciaba de sus vinculaciones con el crimen organizado, el narcotráfico, la corrupción y las debilidades de los Estados. La nueva Estrategia, pone particular énfasis en la necesidad de difundir la democracia, el Imperio de la Ley y la lucha contra la corrupción como formas de luchar contra los factores que fertilizan el crecimiento del terrorismo y sus socios tácticos o estratégicos en el mundo del crimen organizado. Esta postura, se verá reforzada con la publicación por parte del Departamento de Estado de los en Febrero del 2003 de la “Estrategia Nacional contra el terrorismo”. En la misma, se hace referencia a la necesidad de ser “duros con el terrorismo y duros con las causas del terrorismo”. Entre estas últimas destaca la debilidad de los Estados, zonas no gobernadas y la corrupción.

En cuanto a América Latina, hay una primera mención que la ENS hace del Cono Sur al afirmar que en esta región, junto a otras, cientos de terroristas permanecen ocultos en torno a células organizadas. Más adelante, la ENS analiza las regiones con problemas y comienza por el conflicto entre Israel y Palestina, luego comenta sobre India y Paquistán y, en tercer lugar, aparece el Hemisferio Occidental. Acá, la ENS menciona las coaliciones flexibles con aquellos que comparten las prioridades y valores de los EE.UU. El objetivo de las alianzas es promover

¹ The National Security Strategy of the United States of America, September 2002.

La Cooperación Argentina – Brasil en el escenario post 11-9

“seguridad, prosperidad, oportunidad y esperanza”. El único país que la estrategia menciona de manera separada es Colombia, por obvias razones. El caso colombiano se constituye en el mayor exponente regional de una de las claves de la ENS: los EE.UU. ayudarán de manera activa a los países a desarrollar sus propias capacidades para poder defender su democracia y estabilidad frente al accionar del narcotráfico, el terrorismo de todos los signos y el crimen organizado, y en el caso que ello no sea suficiente, queda la puerta abierta para intervenciones más directas por parte de la superpotencia. La ENS hace referencia a la presencia del terrorismo internacional en diversas regiones del mundo entre las que incluye a Sudamérica. Si bien no entra en mayores detalles, las declaraciones públicas de figuras civiles y militares de los EE.UU. parecen hacer referencia a Colombia, zonas del Caribe y la Triple Frontera.

Dado que la región Sudamericana se caracteriza aún por su sustancial subdesarrollo económico y político, las constantes y destacadas referencias de la ENS a la importancia que los EE.UU. le asigna y le asignará a la implementación de prácticas democráticas, de libre mercado y contrarias a la corrupción deberán ser tenidas en cuenta por los tomadores de decisiones en la región. Sin embargo es altamente probable que tanto las visiones más escépticas (o “nada cambió”) como las más exageradas o lineales sobre el mayor interés de los EE.UU. en estos temas se vean decepcionadas en la aplicación concreta de esta estrategia. De todas formas, la importancia que este documento Nacional de Seguridad le brinda a la democracia, el mercado y la transparencia como factores estabilizadores frente a enemigos no estatales como el terrorismo internacional y el narcotráfico, hacen que sea altamente probable que “algo cambie”.

J. L. Gaddis llega a detectar en la nueva ESN el documento de este tipo más importante desde el desarrollado por G. Kennan en 1946 para orientar la estrategia de contención a la URSS y caracterizado por un fuerte contenido wilsoniano de extensión activa y concreta de la democracia, el mercado y los derechos humanos². Un agregado que se podría realizar a esta especializada opinión, es que la misma histórica e influyente corriente de pensamiento neoconservadora de las Relaciones Internacionales existente en los EE.UU. (con su maduración y puesta en el centro de la escena durante las dos presidencias de R. Reagan y revitalizada ahora de la mano de la administración de G.W. Bush) tienen importantes puntos de solapamiento o superposición con el interés con estos tres tradicionales temas de agenda de la visión neo-wilsonian liberal. No obstante, tal vez la diferencia más importante entre ambas, y de por sí relevante, sea una mayor desconfianza del pensamiento neoconservador hacia las prácticas multilaterales y como las mismas pueden aletargar o dificultar la ejecución de políticas por parte de Washington. Tal vez, la conformación de un escenario unipolar luego del fin de la Guerra Fría y el notable dinamismo que presentó la economía de los EE.UU. en los '90 (burbuja financiera incluida), sean motivos más que válidos para el reforzamiento de estas dos ideas tradicionales caracterizadas por la idea rectora de los EE.UU. como una potencia cualitativamente diferente a las del pasado y dotada de una misión moral que cumplir.

² Gaddis, J. L., “A Grand Strategy of Transformation”, Foreign Policy, Nov-Dec 2002.

La Cooperación Argentina – Brasil en el escenario post 11-9

Como uno de los subproductos de la Estrategia Nacional de Seguridad del 2002, la administración Bush dio a conocer en Febrero del 2003 la Estrategia Nacional contra el Terrorismo. La misma se centra en las denominadas “4D”: derrotar, denegar, disuadir y defender. Asimismo, realiza una división entre “terrorismo de alcance global” (citando el caso Al Qaeda) y “regional” (citando expresamente a Aby Sayaf en las Filipinas y las FARC en Colombia). En este sentido, marca como prioritario operar activamente en el plano diplomático, económico y militar para derrotar a estos grupos. El documento destaca la premisa “duro con las causas del terrorismo y duro con el terrorismo” y le otorga un rol central al fortalecimiento de los Estados al momento de buscar mecanismos que tiendan a maximizar la eficiencia de la guerra contra el terrorismo y el narcoterrorismo. Tal como se da en el caso del documento de Septiembre 2002, se destila en todo momento el peligro que representa para la seguridad de los EE.UU. el nexo entre ‘zonas no gobernadas’, el crimen organizado, la corrupción y el terrorismo

Pocos meses antes, en Diciembre del 2002, los EE.UU. dieron a conocer la Estrategia Nacional para Combatir Armas de Destrucción Masiva. Los pilares de la misma son: 1) usar la fuerza de manera unilateral y preventiva cuando sea necesario; 2) desarrollar armas (incluidas las nucleares) para atacar instalaciones secretas y protegidas de Estados Villanos y/o organizaciones terroristas; 3) presiones para la construcción de un régimen antiproliferación efectivo y más intrusivo.

Las referencias expresas del documento de Febrero 2003 a las FARC, así como la tensión que está llamada a generar la nueva estrategia para combatir armas de destrucción masiva en casos como los de Brasil (sin que ello implique que Brasilia está desarrollando este tipo de armas, pero si que busca preservar grados de confidencialidad en sus programas) y su intento de evitar la aplicación de mecanismos más intrusivos de los regímenes de no proliferación, marcan dos items a ser tenidos en cuenta al momento de ver el impacto de la nueva visión de seguridad de los EE.UU. sobre nuestra región.

Completando este análisis regional, cabría recurrir a los temas abordados por el Secretario de Defensa de los EE.UU. D. Rumsfeld en la Cumbre de Ministros de Defensa del Hemisferio de Noviembre 2002 para entrar con mayor detalle en el impacto regional del post 11-9³. En este sentido, Rumsfeld destacó: 1) el reconocer el peligro que representa para la seguridad nacional de los EE.UU. y del propio hemisferio la interacción entre terrorismo + Estados Villanos (en este listado el Secretario de Defensa colocó a Irak, Irán, Siria, Corea del Norte y Cuba) + proliferación de armas de destrucción masiva; 2) el rol de las “áreas no gobernadas” como epicentro de actividades del crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo; 3) la necesidad de una mayor cooperación en materia de control de mares, ríos y puertos; 4) incrementar la coordinación hemisférica en materia de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (en especial entre países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay); 5) el rol clave de la estabilidad política y económica como forma de limitar el peso del crimen organizado y el terrorismo y 6) colocar al caso de Colombia como un ejemplo fiel de los efectos de la combinación entre terrorismo, narcotráfico,

³ Diario El Tiempo, Noviembre 20 de 2002, Colombia.

La Cooperación Argentina – Brasil en el escenario post 11-9

corrupción y áreas no gobernadas, así como la necesidad de un mayor compromiso de la región en ayuda a este país andino.

Esta misma línea argumental es seguida desde el 2002 por el Comandante del Comando Sur, General James Hill, el cual ha enumerado algunos de los desafíos principales que enfrenta la seguridad en el Hemisferio: 1) la presencia de áreas no gobernadas 2) las actividades de organizaciones ligadas al terrorismo fundamentalista en la zona de la Triple Frontera, Isla Margarita y zonas de Colombia 3) la vinculación entre el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado (incluyendo los secuestros) y el lavado de dinero 4) la necesidad de reconocer y hacer frente a las crisis sociales derivadas de los fracasos de las reformas de los años '90 que tienden a facilitar el debilitamiento del Estado y un mayor espacio para el accionar de actores como el crimen organizado y el terrorismo 5) el riesgo que representa la existencia de Estados débiles en el hemisferio⁴.

Los argumentos del General James Hill han sido coherentes con la línea argumental que viene desarrollando el Subsecretario Roger Pardo Maurer (el hombre del Pentágono encargado por D. Rumsfeld de las cuestiones de nuestro hemisferio) el cual ha ratificado, en un reciente seminario llevado a cabo en Junio del 2004 en el CSIS de Washington, la necesidad de fortalecer a los Estados y sus instituciones y la importancia de luchar contra la corrupción y el delito, como formas de restarle espacios a las actividades del terrorismo internacional y sus redes de financiamiento y operaciones⁵.

En cuanto al caso específico y ritualmente citado de la zona de la Triple Frontera entre la Argentina, Brasil y Paraguay, el gobierno de los EE.UU., por medio del Coordinador de la lucha contra el terrorismo del Departamento de Estado, el Embajador Cofer Black, ha venido especificando durante los últimos dos años que la misma no parece hospedar actualmente células activas del terrorismo internacional, tal como sí sucedió en el pasado. En la opinión de este funcionario de los EE.UU., el énfasis debe ser colocado ahora en evitar el lavado de dinero. Asimismo, expresó su satisfacción por la puesta en funcionamiento a partir de abril del 2003 del esquema 3+1 entre la Argentina, Brasil, Paraguay + los EE.UU. con el objeto de reforzar el control sobre esta región. En este sentido, los informes de los años 2003 y 2004 del Departamento de Estado de los EE.UU. referidos a la cooperación internacional en materia de antiterrorismo han colocado a estos tres países del Cono Sur como actores cooperativos con la estrategia de Washington en la materia.

En su presentación frente al Senado de los EE.UU., el nuevo Comandante del CS, General B. Craddock, subrayó cuales serán los lineamientos generales de su Comando. En sus dichos, se detecta una fuerte coherencia con los argumentos vertidos previamente por los otros funcionarios citados. Al ser consultado sobre cuales eran a su entender los problemas más serios en la región, Craddock focalizó su atención en los "Estados débiles" en donde la transición hacia formas de

⁴ Strategic Hemisphere Objectives for the Next Decade FIU's Latin America and Caribbean Center-Army War College 18 March 2004 (General James Hill) y Testimony of General James T. Hill, United States Army Commander, United States Southern Command, before the House Armed Services Committee, United States House of Representatives, March 24, 2004.

⁵⁵ CSIS EVENT: Security Threats Faced by Latin America JUNE 29, 2004.

La Cooperación Argentina – Brasil en el escenario post 11-9

gobiernos democráticos no han terminado de satisfacer las expectativas económicas y sociales de la ciudadanía, el narcoterrorismo, el narcotráfico, los secuestros y el crimen organizado. Asimismo, destacó que América Latina es la región del mundo con el mayor porcentaje de homicidios⁶. Para hacer frente a este panorama, advirtió que es de central importancia la estabilidad y ampliar los niveles de cooperación entre los países de la región y de ellos con los EE.UU. En esta misma línea, consideró que la corrupción, la inestabilidad política y el populismo radical, representan amenazas significativas a la seguridad y que el narcotráfico tiende a potenciar todos estos factores de riesgo, incluyendo el financiamiento del terrorismo (tanto a nivel de organizaciones regionales como las de Colombia como de grupos de alcance internacional). Asimismo, remarcó la importancia que se le debe asignar a la defensa de los derechos humanos tanto sea por razones morales como prácticas (evitar deslegitimar la lucha contra el narcoterrorismo de cualquier signo ideológico). Por último, enfatizó en la necesidad de sistemas judiciales fuertes y decentes como forma de avanzar en sistemas político institucionales de refuercen el Imperio de la ley frente a los actores delictivos (terroristas, narcotraficantes, corrupción, etc.) que provocan inestabilidad en los países.

En Febrero 2005, durante una conferencia realizada en Miami, el General B. Craddock subrayó que la principal amenaza a la seguridad y a la estabilidad en el hemisferio es la pobreza, la desigualdad y la ineficiencia de las instituciones para satisfacer necesidades básicas de sus poblaciones. Asimismo, relativizó la existencia de lo que algunos definen como “populismo radical” o “populismo autoritario” y recordó que el populismo es un fenómeno añejo y muy ligado a situaciones sociales críticas e injustas.

Reflexiones finales:

Cabe recordar, que en el campo académico durante los años ´90 autores como Guillermo O´Donnell comenzaron a llamar la atención sobre la existencia de “Estados débiles” y “zonas marrones” dentro los mismos⁷. Con zonas marrones, hacia referencia a espacios geográficos en donde el Estado no tenía el monopolio del uso de la fuerza y en donde bandas armadas y actores no estatales (con designios meramente económicos y/o ideológicos operaban sin control). Todo ello, en un contexto de elevada corrupción. Ello se vio complementado por desarrollos teóricos como los de F. Zakaria⁸ o de destacados académicos realistas como Mansfield y Snyder⁹ en donde el centro del análisis estaba puesto en la existencia de “Estados débiles” provistos de regímenes políticos que caracterizados como “democracias no liberales”. O sea, Estados más o menos recientemente

⁶ Advance Questions for Lieutenant General Bantz J. Craddock, USA Nominee for Commander, United States Southern Command.

⁷ O' Donnell, Guillermo, “Latin America”, PS, Political Science & Politics; Washington; December 2001.

⁸ Zakaria, Freed, The Rise of Illiberal Democracy, Foreign Affairs, November 1997, USA.

⁹ Mansfield, Edward and Snyder, Jack, Democratization and War, Foreign Affairs, May/June 1995, USA.

La Cooperación Argentina – Brasil en el escenario post 11-9

democratizados en donde los gobernantes llegaban al poder en elecciones en gran medida limpias pero sin la presencia de división de poderes e igualdad frente a la ley. O'Donnell llamó a este mismo fenómeno "democracias de baja intensidad", las cuales daban espacio a prácticas cleptocráticas y el imperio de intereses corporativos o sectoriales que debilitaban más y más la solvencia y estabilidad del Estado en el mediano y largo plazo

Esto sustanciales espacios de convergencia conceptual entre las agencias de seguridad y Defensa de los EE.UU. post 11/9 con los argumentos provenientes de figuras de la politología (incluyendo algunos de sus exponentes progresistas) y la Teoría de las Relaciones Internacionales no deberían ser descuidados al momento de plantearse una interacción constructiva con el hegemon frente a un listado de factores y actores que tienden a afectar tanto la seguridad de los EE.UU. como la de nuestros Estados. El interrogante que si queda, es si detrás de esta línea argumental dotada de sustancial coherencia y profundidad, las agencias de Washington responsables de implementarlas cuentan con el respaldo económico y político de la magnitud necesaria para hacer frente a semejantes desafío. Solo una estrategia de largo plazo, sostenida en el tiempo y con espacios de cooperación y consulta con los países claves de la región podrán cumplimentar semejante desafío. Si es verdad que los decisores en Washington buscarán en este segundo mandato de Bush moderar su focalización en otras regiones del mundo que no son Sudamérica, esta ambiciosa estrategia frente a las fuerzas que llevan al caos y la inestabilidad tendrá alguna chance de ser viable. En el caso que no sea así, se verá uno de los diagnósticos más certeros sobre las raíces de muchos los factores de atraso, desorden y violencia en el hemisferio y el complemento de acciones espasmódicas o puntuales. De más está decir que la responsabilidad básica y fundamental de construir Estados e instituciones fuertes, hacer viable el Imperio de la ley, etc., recae en nuestras dirigencias políticas y sociales y no meramente es una estrategia salvadora de una superpotencia. Pero un respaldo en este sentido, no sería un aporte menor.

Todo lo expresado no implica licuar las diferencias más o menos sustanciales que existen entre nuestros países en materia de seguridad y Defensa o asumir que todas las sociedades le otorgan el mismo peso a la movilización y uso político-electoral de estos temas, pero si representa una realidad que deberá ser afrontado por los decisores políticos al momento de plantearse caminos conducentes hacia mayores grados de integración. En otras palabras, las discusiones de alto voltaje por los cupos de lavarropas, heladeras y zapatos entre nuestros países, deberían comenzar a dar espacio a un tema en donde solo las estructuras estatales pueden dar respuestas concretas y a largo plazo, tal como es el caso de la seguridad (y su mix de actores locales y transnacionales). Las discusiones de alto voltaje por temas internos de seguridad ciudadana, deberían comenzar a ver vistos desde una perspectiva menos aldeana y más enmarcada en agendas que trascienden fronteras y que requieren de respuestas concertadas a escala regional, hemisférica e internacional. Nada alentará más la injerencia de potencias externas en nuestros países como el no aplacar los niveles de turbulencia, violencia y desorden.

Sudamérica y la zona andina en especial, no se constituyen en una amenaza para los EE.UU. desde el punto de vista de poder militar o económico, pero si como posible escenario de una "pax mafiosa", tendencias al caos y el desorden. El proceso que tiene lugar en la zona de los Andes se caracteriza por estados inestables (Bolivia, Ecuador), soberanías seriamente dañadas (Colombia), regímenes

La Cooperación Argentina – Brasil en el escenario post 11-9

democráticos dañados (Venezuela) y mayores niveles de militarización (Colombia, Ecuador, Perú). A las tensiones inter-estatales (Venezuela-Colombia, Chile-Bolivia) se suman dinámicas de seguridad transnacionales en ascenso (narcotráfico, lavado y guerrilla) y conflictos sociales originados no sólo en factores económicos sino también identitarios.

En el espacio del MERCOSUR, y aunque todavía queda mucho por hacer, las democracias están más saludables, la droga y la guerrilla no presentan los mismos niveles de amenaza, las identidades sociales son más sólidas y la militarización es menor. Por el lado de las dinámicas de seguridad interestatal, es posible advertir un reinicio de círculos viciosos de seguridad (dilemas de seguridad) en los Andes, mientras que en el MERCOSUR el círculo es más virtuoso (regímenes de seguridad).

Un paso importante tanto Buenos Aires y Brasilia, como así también en Washington, sería dejar de ver al MERCOSUR como un mero instrumento de integración económica para comenzar a enfatizar también en sus contenidos políticos, estratégicos y de seguridad. Un ancla de estabilidad y cooperación en una región y en un sistema internacional que parece volver a poner en el centro de la atención los dilemas de seguridad tanto simétricos como asimétricos, tanto entre Estados como entre los mismos y actores no estatales.

Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 6 No. 2

Summer 2006

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira: um balanço crítico

Luís Alexandre Fuccille

Luís Alexandre Fuccille é doutor em Ciência Política pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e pesquisador de seu Núcleo de Estudos Estratégicos. Atua também como pesquisador-associado do Arquivo de Política Militar Ana Lagôa da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Foi gerente do Departamento de Política e Estratégia do Ministério da Defesa de 2003 a 2005, onde foi um dos responsáveis pela revisão da Política de Defesa Nacional, da Política Militar de Defesa, entre outros documentos.

[\[Back \]](#)

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira: um balanço crítico*

Luís Alexandre Fuccille

Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Até recentemente, a ausência de um Ministério da Defesa sob controle civil,¹ a falta quase absoluta de participação do Congresso e dos partidos na análise rotineira das questões de defesa, para não nos estendermos na lista e nos fixarmos em alguns pontos nodais, denotavam que quase não existiam, no nível do aparelho de Estado e mesmo da própria sociedade política, civis especializados em assuntos militares que não os funcionários diretos dos Ministérios dirigidos por militares. O sucesso militar na manutenção de suas prerrogativas nessa área então apontava e retroalimentava, de maneira imediata, para a competência “superior” dos militares ante ao total desconhecimento dos civis em questões de defesa, estratégia e técnicas, que comporiam o mundo das armas. Isso tornava difícil a criação de um modelo eficaz de controle civil, quanto mais democrático.

Em países de novas democracias, como o caso brasileiro, esperava-se que a transição de um regime autoritário para um regime democrático resultasse em um novo perfil do Parlamento, em que este saísse das sombras do período anterior e assumisse a proeminência requerida sobre as mais diversas matérias, como pressupõe o novo adjetivo democrático. No entanto, a questão é muito mais complexa do que à primeira vista possa parecer e, ao analisarmos a relação entre o Legislativo e as questões de defesa, esta assume contornos menos claros e mais preocupantes.

1) Introdução

Desde a clássica formulação da separação de poderes empreendida por Montesquieu ainda no século XVIII, tornou-se comum o entendimento dessa separação a partir de dois princípios simples: um primeiro visando a questão da especialização de tarefas e o outro contemplando o primado da independência.² Contemporaneamente, esse sistema tem aparecido na literatura sob o princípio geral de um sistema de freios e

* Sou profundamente grato à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo suporte financeiro à realização desta pesquisa.

¹ O Ministério da Defesa no Brasil foi criado a 10 de junho de 1999. Para detalhes, conferir a Tese de Doutorado *Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil*, de minha autoria, em <http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000378085> (consultado em 12/04/06).

² Montesquieu. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

contrapesos (*check and balance*), a fim de evitar que um dos poderes se sobrepuje sobre os demais.

No quadro brasileiro pós-autoritário, a nova Constituição de 1988 conferiu ao Parlamento nacional amplos instrumentos para o exercício da atividade legislativa, em grande medida procurando retomar suas prerrogativas usurpadas no período de exceção (1964-1985) e paralelamente elaborada sob o signo da instauração de regime parlamentarista (que devido a uma manobra presidencial de última hora acabou não vingando).³ Desse modo,

“O Congresso brasileiro tem uma gama bastante ampla de mecanismos formais para o exercício de sua função de fiscalização, prevista na Constituição (...) Além disso, o Congresso brasileiro desenvolveu uma impressionante estrutura organizacional e de informações para apoiar suas funções legislativa e de fiscalização (...) Os melhoramentos na estrutura organizacional incluem maior número e maior especialização do pessoal contratado para apoio técnico nas assessorias de ambas as Casas do Legislativo. Além disso, o apoio organizacional hoje prestado no Congresso é predominantemente ligado ao trabalho das Comissões, ao contrário da ênfase anterior na assistência individual aos congressistas”.⁴

Precisamente sobre a análise das Comissões, mais especificamente sobre a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, recairá nossa análise, haja vista que a mesma Comissão no Senado tende a atuar quase que exclusivamente no campo das relações internacionais, sancionando a nomeação de embaixadores, apreciando matérias referentes a comércio exterior, assuntos ligados a organismos multilaterais etc.⁵

Muitas vezes o Legislativo brasileiro tem sido criticado por uma postura de morosidade e de fraqueza ante os interesses do Executivo. Contudo, é preciso cuidado com essa visão. Sem entrar no mérito da produção legislativa, só para ilustrar, no período 1982-1992 as duas Casas votaram nada menos do que uma média anual de quatro mil Projetos.⁶ Quanto à subserviência ao Executivo, essa imagem decorre mais das características do sistema político brasileiro e da fraca postura pró-ativa dos congressistas do que qualquer limitação de ordem técnica-política-jurídica. Com a parcial exceção das Medidas Provisórias vindas do Executivo – instrumento legislativo de

³ Anna Cândida da Cunha Ferraz. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, pp. 22-3.

⁴ Argelina Cheibub Figueiredo. “Instituições e Política no Controle do Executivo”. *Dados (Revista de Ciências Sociais)*: 44 (4), 689-727, 2001, p. 708.

⁵ Cf. Artigo 103 do *Regimento Interno do Senado Federal*. Brasília: 1989 (<http://www.senado.gov.br/legis/navega/ponte.cfm?Ender=http://www.senado.gov.br/bdtexttual/regSF/htoc.htm>; consultado em 17/04/05).

⁶ Marcelo V. Paiva. “Assessoramento do poder legislativo – experiência pessoal e profissional, avaliação da situação brasileira”. In: Alzira Alves de Abreu e Jose Luciano de Mattos Dias (Orgs.). *O futuro do Congresso brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1995.

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

duração restrita –, o Congresso permanece como o *locus* decisivo no processo legislativo ordinário.⁷

É importante ressaltarmos que nessa interação mais ampla do Aparelho Militar com o sistema político, o Legislativo, de importância fundamental em qualquer democracia no tocante às questões que envolvem a defesa nacional, tem se caracterizado no Brasil por uma atuação pouco destacada, apenas dizendo *sim* ou *não* às demandas orçamentárias oriundas das Forças Armadas, ao invés de se perguntar *por quê* e *para quê*, como lhe competiria. Isso seria fundamental não só para o aprimoramento das relações civis-militares em nosso país, como também para o amadurecimento do seu sistema democrático, que vale, efetivamente, o que valerem as instituições políticas em que se baseia. A ausência do Parlamento na definição de planos plurianuais de investimento para o conjunto do Aparelho Militar, na fixação dos efetivos das tropas, no acompanhamento da execução da Política de Defesa, na promoção de oficiais-generais, no sancionamento das participações em ações desenvolvidas no campo interno, entre outras questões, apenas reforça a *crônica autonomia militar* de que gozam as Forças no Brasil, remetendo a problemas futuros no plano político na medida em que aponta para uma hipertrofia do Executivo em detrimento das funções legislativas.⁸

Nos últimos anos no Brasil temos assistido à consolidação de um padrão onde, vale citar novamente, a despeito das faculdades que detém,

“O Congresso deixou de ser o *locus* decisório e de debates, dando lugar a negociações entre líderes governistas e ministros e técnicos da alta burocracia governamental. Com isso, perdeu capacidade deliberativa, estreitando o espaço de debate público, reduzindo a visibilidade das decisões políticas e o acesso dos cidadãos a informações sobre políticas públicas. Em consequência, verifica-se uma diminuição na capacidade do Congresso, enquanto contrapeso institucional e mecanismo de controle

⁷ Para uma recente abordagem do funcionamento do sistema brasileiro, ver os trabalhos de Scott P. Mainwaring. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre e Rio de Janeiro: Mercado Aberto e Editora FGV, 2001; Fabiano Santos. “Escolhas Institucionais e Transição por Transação: Sistemas Políticos de Brasil e Espanha em Perspectiva Comparada”. *Dados (Revista de Ciências Sociais)*: 43 (4), 637-669, 2000; Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999; além Edson de Oliveira Nunes. *A gramática política do Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

⁸ Uma análise detalhada dessas questões pode ser encontrada em Eliézer Rizzo de Oliveira (Coord.). *Forças Armadas e Democracia: o Papel do Poder Legislativo*. Cf. Relatórios Parciais (3 vols.) e Relatório Final. Campinas: fevereiro de 1998 e julho de 1999, respectivamente. Em contraste, a experiência norte-americana nos oferece um interessante painel de como as questões atinentes ao Aparelho Militar foram enfrentadas, não sem dificuldades, por seu Legislativo. Ver, a esse respeito, Sharon K. Weiner. “The Changing of the Guard: The Role of Congress in Defense Organization and Reorganization in the Cold War”. *Harvard University*. Boston: mimeo, June 1997; James R. Locher, III. “Defense Reorganization: A View from the Senate”. *Harvard University*. Boston: mimeo, May 1988; e Archie D. Barret. “Defense Reorganization: A View from the House”. *Harvard University*. Boston: mimeo, May 1988.

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

das ações do Estado, com efeitos sobre a própria possibilidade de controle vertical por parte dos cidadãos”.⁹

Isso, contudo, é fruto mais da inépcia do Congresso em fazer valer suas prerrogativas do que de um problema da organização de nosso sistema político. É fato que o sistema eleitoral brasileiro estimula a adoção pelos parlamentares de posturas independentes e individuais, desvinculadas de orientação partidária e, na outra via, o Executivo atua no sentido de fazer valer sua agenda legislativa oferecendo vantagens e benefícios a seus aliados.¹⁰ Não obstante, o aviltamento das atividades legislativas no Brasil, tão fundamentais para a existência de um regime democrático vigoroso, decorre antes de mais nada do cálculo político levado a cabo pelos parlamentares que acaba prevalecendo.

A articulação das relações e vinculações entre sistema político – particularmente o Legislativo –, Forças Armadas e sociedade, é central para mensurarmos o grau de democratização das instituições. O fracasso ou a perda de iniciativa civil nas esferas referentes à temática militar, resultam na perda efetiva de controle sobre esse fundamental instrumento de força do Estado que são as Forças Armadas.

2) O Legislativo brasileiro

A Constituição de 1988 manteve o Poder Legislativo organizado em torno do Congresso Nacional, formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Esse sistema bicameral composto de 513 deputados oriundos de vinte e sete entes federados (Estados e Distrito Federal) e 81 senadores (três por Estado/Distrito Federal, independentemente de sua população), em linhas gerais confere à Câmara a primazia como instância deliberativa e atribui ao Senado a função de revisor dos projetos aprovados pela Câmara Baixa.

A análise que aqui nos interessa das atividades da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados – uma dentre as 18 Comissões Permanentes atualmente existentes nessa Casa –, dá-se a partir da designação destas como “co-partícipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar”. Adicionalmente, a importância das Comissões decorre de que, “antes da deliberação em Plenário, (...) [é necessário haver] manifestação das Comissões competentes para estudo da matéria, exceto quando se tratar de requerimento”.¹¹

⁹ Cf. Argelina Cheibub Figueiredo, Fernando Limongi e Ana Luiza Valente. *Op.cit.*, 1999, pp. 51-2

¹⁰ Uma sucinta descrição do funcionamento das relações Legislativo-Executivo nos últimos anos no Brasil, particularmente cobrindo o período Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), pode ser conferida em Helena Chagas, “Relações Executivo-Legislativo”. *In*: Bolívar Lamounier e Rubens Figueiredo (Orgs.). *A era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

¹¹ Cf. Artigos 22 (I) e 132 (IV; § 1º) do *Regime Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: 1989 (<http://www.camara.gov.br/Internet/Regimento/default.asp>; consultado em 14/04/05).

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

Assim, como especialistas já assinalaram, “A organização dos trabalhos legislativos em um sistema de comissões é aplicação imediata do princípio da divisão e especialização do trabalho à atividade legislativa. A Casa auferiu ganhos ao organizar seus trabalhos dessa maneira. Em primeiro lugar, o trabalho é dividido e se pode apreciar um número bem maior de projetos, uma vez que cada parlamentar tem assento em uma e apenas uma comissão, o que permite que eles funcionem paralelamente, em vários 'miniplenários'. Além disso, ao diminuir o número de participantes, espera-se obter uma comunicação mais densa, aberta, menos formalizada e em grupos menores. Espera-se, ainda, a maior especialização dos membros, que passam a se dedicar exclusivamente a uma área”.¹²

A composição numérica e partidária das Comissões, definidas no início dos trabalhos das 1ª e 3ª Sessões Legislativas de cada Legislatura, ocorre com a indicação de membros titulares e suplentes para os respectivos postos. Não há nenhum impedimento regimental quanto ao tempo de permanência de um parlamentar em uma dada Comissão, o que em tese tende a representar um ganho qualitativo no interior desta, como apontado acima.

No processo legislativo nacional, apesar do indelével peso das Comissões em todo o processo de tramitação das propostas, a palavra final, como não poderia deixar de ser, cabe ao plenário que, em última instância, mantém sua prerrogativa decisória sobre toda e qualquer questão interposta pelos parlamentares.

Apesar de imperar no interior da Casa de Leis o princípio régio da proporcionalidade, o que formalmente garantiria aos maiores partidos (via de regra, do *establishment*) a presidência das Comissões, diversos acordos são feitos no interior do Congresso a fim de se assegurar a participação de pequenos e médios partidos à testa de algumas Comissões, notadamente as consideradas menos importantes e que conferem menor projeção ao exercício da atividade parlamentar. Nessa direção, apenas para exemplificar, a presidência da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional a que nos dedicaremos a seguir, antes do início da nova Legislatura de 2003, foi ocupada pelo deputado federal Aldo Rebelo, do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), cuja representação era de 7 deputados, ou seja, pouco mais de 1% da composição total da Câmara dos Deputados.

O importante avanço da institucionalização do sistema político brasileiro e seu braço Legislativo não pode eclipsar que tal realidade não encontra paralelo ante as expectativas da sociedade. Em recorrentes pesquisas de opinião, a imagem dos políticos e particularmente do Congresso Nacional tem aparecido como a de menor credibilidade quando comparada àquela apresentada por instituições como a Igreja, a Polícia, as ONGs e até mesmo as Forças Armadas, maculadas pela questão do abuso aos direitos humanos em um passado não longínquo.¹³ Esse baixo grau de legitimidade,

¹² Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi. “Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal”. *Cadernos de Pesquisa Cebrap*: 5, 1-89, 1996, p. 37.

¹³ Cf. o levantamento sobre a credibilidade das principais instituições brasileiras em <http://www.ibope.com.br/opp/inst/02zed/opp/index.htm> (consultado em 23/09/04).

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

em boa medida reflexo das frustrações do período pós-autoritário em resolver as imensas demandas sociais que ainda marcam o cenário brasileiro, ainda está à espera de um melhor equacionamento que gere uma sinergia mais forte entre a sociedade civil e sua sociedade política.¹⁴

Como não poderia deixar de ser, esses problemas existentes no Legislativo brasileiro acabam por redundar na falta de institucionalização para uma agenda democrática nas amplas áreas de segurança e defesa.

3) A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

A atual Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados é resultado da fusão de duas Comissões anteriormente separadas, no caso, a Comissão de Relações Exteriores e a Comissão de Defesa Nacional. A dificuldade em se preencher os cargos desta última – lembrando que cada parlamentar só pode ter assento como titular em uma única Comissão – fez com que os parlamentares abrissem num primeiro momento uma exceção, permitindo que os deputados membros da Comissão de Defesa Nacional pudessem fazer parte de uma segunda Comissão. Mais à frente, dando-se conta do equívoco que tal posicionamento acarretava e procurando valorizar institucionalmente o tema defesa nacional na Casa, os legisladores optaram por resgatar a norma de um deputado/uma Comissão e por fundi-la com a Comissão de Relações Exteriores, haja vista que, em tese, ambas tratavam de assuntos afins.

A letargia que atinge a sociedade brasileira com respeito à temática de defesa, decorrente de mais de um século sem guerras com seus vizinhos e da percepção de ausência de contendores a seu poder militar no cenário sul-americano, associada ao monopólio estabelecido pelas Forças Armadas durante o período autoritário nessa área, acabou por “contaminar” o Congresso e a assunção que este deveria ter sobre o trato das questões de defesa em nosso país.

Tem sido relativamente comum entre os estudiosos da temática militar no Brasil o correto apontamento de que “Atualmente, tanto a Câmara quanto o Senado ainda não criaram as condições propícias para a apresentação de políticas consistentes para a Defesa. Os motivos são variados e dizem respeito à ausência de um debate articulado, de escassos estudos legislativos relativos ao tema, pelo reduzido *status* de pertencer às Comissões de Defesa, mas evidencia que também a sociedade como um todo descarta da questão”.¹⁵

Entre o rol de competências da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional estão:

¹⁴ Ver, sobre esse ponto, os instigantes trabalhos de Olavo Brasil de Lima Jr. *Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1997, e de Jairo Marconi Nicolau. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora FVG, 1996.

¹⁵ Samuel Alves Soares. *Forças Armadas e sistema político na democracia*. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2000, p. 145.

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

“a) relações diplomáticas e consulares, econômicas e comerciais, culturais e científicas com outros países; relações com entidades internacionais multilaterais e regionais;

b) política externa brasileira; serviço exterior brasileiro;

c) tratados, atos, acordos e convênios internacionais e demais instrumentos de política externa;

d) direito internacional público, ordem jurídica internacional; nacionalidade; cidadania e naturalização; regime jurídico dos estrangeiros; emigração e imigração;

e) autorização para o Presidente ou Vice-Presidente da República se ausentar do território nacional;

f) política de defesa nacional; estudos estratégicos e atividades de informação e contrainformação; segurança pública e seus órgãos institucionais;

g) Forças Armadas e Auxiliares; administração pública militar, serviço militar e prestação civil alternativa; passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional; envio de tropas para o exterior;

h) assuntos atinentes à faixa de fronteiras e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional;

i) direito militar e legislação de defesa nacional; direito marítimo, aeronáutico e espacial;

j) litígios internacionais; declaração de guerra; condições de armistício ou de paz; requisições civis e militares em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

l) assuntos atinentes à prevenção, fiscalização e combate ao uso de drogas e ao tráfico ilícito de entorpecentes;

m) outros assuntos pertinentes ao seu campo temático”.¹⁶

Como é possível depreender da passagem anterior, a Comissão tem um leque bastante amplo de atribuições. Contudo, na parte específica referente à defesa nacional, a assessoria da Comissão se ressentia de quadros civis próprios, com os militares ocupando importantes postos no circuito.¹⁷ Ora, fica difícil falarmos em controle civil

¹⁶ Cf. Artigo 32 (XI) do *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: 1989 (<http://www.camara.gov.br/Internet/Regimento/default.asp>; consultado em 11/04/05).

¹⁷ A eficaz atuação dos militares via Assessoria Parlamentar – com pessoal próprio (assessores e corpo de apoio), tarefas específicas e autonomia funcional – no novo quadro de revalorização da atividade legislativa no período pós-autoritário, foi analisada por Arthur Trindade Maranhão Costa,

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

democrático dos militares quando não se usa ou não há *expertise* civil nesse campo. Tal característica não chega a ser uma particularidade do sistema brasileiro.

O déficit congressual em fiscalizar políticas e orçamentos de defesa (no caso brasileiro, apenas autorizativo), participar da promoção de oficiais e outras decisões-chaves, atuar no acompanhamento das Forças Armadas em graves casos de comoção interna etc, tem sido um traço singular dos Legislativos latino-americanos.¹⁸ Todavia, valer-se das competentes assessorias parlamentares militares como tem ocorrido no caso brasileiro apenas agrava os problemas acima elencados.

Posto isso, nossa perspectiva não se coaduna com o otimismo exacerbado de alguns analistas como Wendy Hunter, que enxerga uma constante erosão do poder militar (chegando a afirmar que os militares brasileiros são “tigres de papel”) e vê na nova dinâmica democrática um quadro onde os gastos com defesa têm diminuído sensivelmente a partir da vontade definida pelo Legislativo.¹⁹

Feita essa ressalva, por paradoxal que possa parecer, as próprias Forças Armadas se ressentem de uma presença mais orgânica do Legislativo. Em documento elaborado pelo Gabinete do Ministro do Exército pouco antes da virada para o século XXI, lemos que “O congresso nacional deve ser peça fundamental na formulação da Política de Defesa e na elaboração de estratégias nacionais. Não pode perceber as questões de defesa com indiferença, posto que são vitais para a Nação. A despeito da importância que representa para o País, poucos são os parlamentos que se empenham em tratar do assunto”.

Em decorrência, ainda segundo o mesmo relatório, temos a seguinte situação: “Quando não são discutidos os negócios militares e de defesa com a profundidade e extensão desejáveis e quando não são examinadas as razões e as conseqüências políticas e estratégicas das medidas relacionadas ao seu preparo e emprego, dificulta-se a implantação e a consolidação de uma eficaz Política de Defesa Nacional (...) A falta de uma Política de Defesa Nacional eficaz pode levar cada uma das três Forças a definir as próprias estratégias, a partir de diretrizes políticas que inferem segundo seus particulares entendimentos da realidade nacional e da inserção do País no mundo”.

Como se isso não bastasse, esse mesmo rico texto, com uma clareza poucas vezes vista em documentos militares oficiais, vaticina: “Os planejamentos espontâneos

em “O Lobby Militar: um novo padrão de interações entre políticos e militares”. *Premissas*: 19-20. 73-98. 1999.

¹⁸ Ver Carlos Basombrio Iglesias. “Militares y democracia en la América Latina de los '90 (una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación”. In: Rut Diamint (Ed.). *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella/Nuevo Hacer – Grupo Editor Latinoamericano, 1999, p. 128 e sgs.

¹⁹ Cf., entre outros, Wendy Hunter. *Eroding military influence in Brazil: politicians against soldiers*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 1997, pp. 104-5, e na mesma linha Scott Tollefson. “Civil-Military Relations in Brazil: The Myth of Tutelary Democracy”. *LASA International Congress*. Washington: mimeo, September 1995 (<http://lanic.utexas.edu/project/lasa95/tollefson.html>; consultado em 17/02/04).

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

de cada Força poderão não combinar ou não estar integrados. Poderão, mesmo, produzir incompatibilidades. Em tempo de paz, tal desencontro poderá causar dificuldades, e, numa emergência, levar a uma catástrofe”.²⁰

Numa iniciativa inédita da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara, seu presidente promoveu no ano de 2002 – com a participação de acadêmicos, ministros, militares e personalidades do mundo civil – a importante experiência de realização de um Seminário intitulado “Política de Defesa para o Século XXI”. Ainda é cedo para poder afirmar, mas tal atitude pode se configurar como a saída do limbo a que os temas de defesa historicamente têm sido relegados no Brasil. Em suas palavras de encerramento, o deputado-presidente da Comissão, Aldo Rebelo, se penitenciava reiterando que “no dia-a-dia a Comissão tem muito mais solicitações da área de política externa, uma vez que votamos permanentemente acordos e tratados referentes à cooperação comercial, científica, tecnológica e cultural. Já na área de política de defesa, temos agenda menos intensa”,²¹ reforçando a importância ímpar da realização de tal empresa.

Uma breve análise dos dados referentes ao período compreendido entre a promulgação da Constituição em 1988 até o ano de 1997 indica que, dos 203 Projetos de Lei analisados no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, apenas 14 diziam respeito a temas de defesa nacional propriamente ditos. Desses, 7 tiveram origem na Câmara, 6 no Executivo e 1 no Senado.²² Nesse contexto é que foi anunciada a todo o país a importante e inédita proposição de uma Política de Defesa Nacional (PDN) em fins de 1996, contudo maculada por uma acanhada participação da sociedade e do Congresso em todo seu processo de formulação.²³

A recente criação do Ministério da Defesa em 1999 é sintomática a respeito da afirmação supracitada, uma vez que o mesmo foi criado através de Medida Provisória vinda do Executivo e com uma tímida participação do Congresso Nacional. No entanto, será que essa nova estrutura institucional, destinada a abrigar e coordenar os ramos diversos das Forças Armadas no plano governamental e de fundamental importância na sociedade contemporânea, nada trouxe de novo no relacionamento entre as questões de defesa e o Legislativo no Brasil? Vejamos.

4) Ministério da Defesa e Legislativo

²⁰ Ver *O Poder Legislativo e a Política de Defesa Nacional* (Assessoria Parlamentar). Brasília: Ministério do Exército (Gabinete do Ministro), s/d, pp. 6-7.

²¹ Aldo Rebelo, “Encerramento”. In: Aldo Rebelo e Luis Fernandes (Orgs.). *Seminário Política de Defesa para o Século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2003, p. 283.

²² Samuel Alves Soares. *Op.cit.*, 2000, p. 149 e sgs.

²³ Uma versão eletrônica da PDN de 1996 pode ser acessada em http://www.presidencia.gov.br/publi_04/colecao/DEFES.htm (consultado em 16/08/05). Em 2005 este documento foi atualizado, e seu novo formato pode ser conferido em <http://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=home> (consultado em 16/08/05).

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

Ao analisarmos as atividades da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional no ano de 1999, constatamos que nada menos do que 138 Projetos de Lei foram apresentados em seu interior. Entretanto, como entre as atribuições daquela está tratar da “segurança pública e seus órgãos institucionais” (*alínea f*) e o Brasil tem passado por uma grave crise neste setor sem precedentes em toda sua história, isso tem se refletido num impulso legiferante por parte dos parlamentares nessa área. Para o tema que aqui nos preocupa, interessa reter que dos 138 Projetos de Lei apresentados durante 1999, apenas um dizia respeito à área de defesa *stricto sensu*, justamente vindo do Executivo e que pretendia adequar “as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, com vistas à criação do Ministério da Defesa. Com relação às Audiências Públicas, das 11 realizadas apenas uma, com “exposição dos motivos que justificariam a criação do Ministério da Defesa” e presença do ministro da Aeronáutica, tratava de assuntos militares.²⁴

Para o ano de 2000, com a extinção do Ministério Extraordinário da Defesa (que coexistiu durante seis meses com os Ministros Militares) e a instauração efetiva do Ministério da Defesa e transformação dos antigos Ministérios Militares em Comandos Militares, houve uma ligeira alteração do quadro.²⁵ Na ocasião, passaram pela Casa Legislativa 112 Projetos de Lei, dos quais 2 (tratando de questões menores ligadas à Marinha de Guerra) abordavam pontos da defesa nacional. Das 10 Audiências Públicas, 4 se enquadravam no amplo campo de defesa.²⁶

A partir de 2001, as atividades da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional continuaram num ritmo intenso mas, ao contrário do que sugere o senso comum, o Ministério da Defesa parece estar conseguindo imprimir um novo rumo nas relações entre os temas de defesa e o Legislativo. Assim, dos 106 Projetos de Lei apresentados, 6 versavam diretamente sobre temas de defesa *stricto sensu*. O número de Audiências Públicas atingiu a impressionante marca de 25 em todo ano, sendo 7 delas dedicadas à discussão de matérias afeitas às Forças Armadas.²⁷ Não podemos nos furtar de assinalar que os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos parecem ter acalentado um novo vigor a essa temática no Brasil. Senão vejamos.

²⁴ Cf. Câmara dos Deputados. *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – Relatório Anual 1999*. Brasília: 51ª Legislatura/1ª Sessão Legislativa, 2000.

²⁵ Ocupado precariamente a partir de 1º de janeiro de 1999 pelo ex-senador Elcio Álvares – na figura de ministro Extraordinário para os Assuntos da Defesa –, o Ministério da Defesa foi instituído oficialmente em 10 de junho do mesmo ano através dos seguintes diplomas legais: Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999; Medida Provisória nº 1.799-6, de 10 de junho de 1999; e Decreto nº 3.080, de 10 de junho de 1999. Posteriormente, essa legislação foi complementada pela Emenda Constitucional nº 23, de 2 de setembro de 1999 e pela Portaria nº 2.144/MD, de 29 de outubro de 1999.

²⁶ Cf. Câmara dos Deputados. *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – Relatório Anual 2000*. Brasília: 51ª Legislatura/2ª Sessão Legislativa, 2001.

²⁷ Cf. Câmara dos Deputados. *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – Relatório Anual 2001*. Brasília: 51ª Legislatura/3ª Sessão Legislativa, 2002.

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

Em 2002, período em que se encerra nossa análise e o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) – no bojo do qual se deu a criação do Ministério da Defesa –, a própria ocorrência do já referido Seminário “Política de Defesa para o Século XXI”, com a participação do ministro da Defesa e dos três comandantes Militares – além de destacadas personalidades do mundo civil e militar –,²⁸ mostra o que parece ser um momento de inflexão nessa alvorada de século. Ao lado disso, numa experiência inédita, dos quatro candidatos presidenciais convidados pelo Parlamento a apresentarem suas diretrizes para os campos das relações exteriores e da defesa nacional, dois deles – Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e Ciro Gomes (PPS) – compareceram à Comissão. O número de Projetos de Lei e de Audiências Públicas foi recorde em toda a existência da Comissão.²⁹

Com base no exposto, e como conclusão provisória, é possível sugerir que o sistema político brasileiro – em particular, o Legislativo que estamos aqui analisando – esteja caminhando rumo a uma valorização dos temas ligados à defesa nacional. A criação do Ministério da Defesa,³⁰ concomitantemente à ocorrência dos atentados terroristas na maior potência militar mundial, parece ter lançado luzes sobre essa temática historicamente abandonada em um segundo plano no Brasil. Se trata-se de um novo padrão, definitivo ou reflexo de um momento histórico *sui generis* (marcado pela deterioração da regulamentação jurídica entre os Estados e o fortalecimento das relações de força), só a história poderá nos responder.

5) Considerações finais

Para além do parco interesse que as questões referentes à defesa nacional despertam no Congresso brasileiro, existe um problema de fundo dado por um sistema mais geral de interação Executivo-Legislativo, fruto da escolha dos constituintes e que se reflete até os dias atuais, que faz com o Executivo possua extensos poderes legislativos – não obstante as limitações impostas pela existência das Medidas Provisórias e a palavra final caber ao Parlamento – e confere aos líderes partidários amplas

²⁸ O evento se desenvolveu em torno dos seguintes tópicos: “Idéias para uma concepção estratégica: a defesa nacional e o projeto nacional” (Mesa 1); “Ordem mundial, relações externas e poder militar” (Mesa 2); “Estrutura militar e imperativos de segurança nacional” (Mesa 3); “O papel das Forças Armadas na sociedade brasileira” (Mesa 4); “A centralidade da questão nacional e a defesa nacional” (Mesa 5); “Educação, formação, cultura militar e sociedade” (Mesa 6) e “A segurança das fronteiras e o contexto sul-americano: controle interno e boa vizinhança” (Mesa 7). Ver Aldo Rebelo e Luis Fernandes (Orgs.). *Op.cit.*, 2003.

²⁹ Cf. Câmara dos Deputados. *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – Relatório Anual 2002*. Brasília: 51ª Legislatura/4ª Sessão Legislativa, 2003.

³⁰ Nas palavras do ex-ministro da Defesa Geraldo Quintão (2000-2002), “a função do Ministério da Defesa não foi só uma mudança administrativa. Foi justamente a inserção no contexto político da nação de um órgão de representação dos militares perante a sociedade. E mais ainda: uma provocação para que as questões de defesa saíssem do campo estritamente militar e passassem a também ser do interesse dos civis, em seus vários segmentos, no Parlamento, mundo acadêmico, jornalístico etc”. *Entrevista do autor com Geraldo Magela da Cruz Quintão*. Brasília: 17 de julho de 2003.

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

prerrogativas, que acabam por esvaziar o debate contumaz que deveria permear as questões legislativas.

Associado a este ponto, muitas vezes a lógica estreita e imediatista dos parlamentares não lhes permite vislumbrar a real importância da participação na discussão de matérias de defesa, uma vez que as mesmas não resultam em ganhos políticos imediatos. Como não existe na sociedade civil um adequado conhecimento e, ainda mais grave, uma conscientização sobre a importância de se valorizar os temas relacionados à defesa nacional e às Forças Armadas, o Parlamento – instância primeira do poder de Estado, dado seu caráter plural e representativo – encontra dificuldades em valorizar institucionalmente o tema.

Um país como o Brasil, possuidor de mais de 15.000 quilômetros de fronteiras secas, cerca de 8.000 quilômetros de litoral e um imenso espaço aéreo, além de fazer divisa com mais dez nações, não pode prescindir de Forças Armadas na tarefa de proteção e defesa de seu território, em paralelo ao lançamento de um amplo debate sobre o que se deseja e espera no campo da defesa nacional.

Nessa direção, o avanço no fortalecimento da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional que parece estar ocorrendo nos últimos anos, pode vir a ser um importante catalisador desse debate no interior da sociedade e de seu sistema político, traduzindo-se em importantes ganhos de capacidade de gestão, controle e legislação para a consolidação de um controle civil democrático (ainda pendente) sobre os militares.

A democracia só pode funcionar se os que têm as armas obedecem aos que não as têm. A recente instituição do Ministério da Defesa, ao mesmo tempo que ensejou tensões e conflitos entre os atores envolvidos abriu uma importante vereda para a efetivação da assunção civil sobre os assuntos militares.³¹ É certo que há ainda um longo e difícil caminho a ser percorrido pelo Ministério da Defesa. Contudo, tal perspectiva, juntamente ao início da superação da leniência do Legislativo em matérias ligadas à defesa nacional, poderá representar um novo e fundamental passo não só para o aprimoramento das relações civis-militares no Brasil, como também redundar na instauração de uma nova cultura estratégica em nosso país.

6) Bibliografia citada

- BARRET, Archie D.. "Defense Reorganization: A View from the House". *Harvard University*. Boston: mimeo, May 1988.

³¹ No primeiro semestre de 2003, em depoimento à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, o recém-empossado ministro da Defesa destacou: "considero o diálogo com o Congresso Nacional indispensável para a formulação das nossas políticas em matérias de defesa e segurança. Vir a esse foro para esclarecer questões de interesse nacional e trocar idéias com V. Exas. constitui para mim não apenas uma obrigação, que cumpro com prazer, mas também um imperativo da democracia". Audiência Pública para "esclarecimento acerca dos planos e diretrizes do Governo para a defesa nacional", com exposição do ministro da Defesa José Viegas Filho – em 14 de maio de 2003, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, p. 1.

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: 1989.

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – Relatório Anual 1999. Brasília: 51ª Legislatura/1ª Sessão Legislativa, 2000.

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – Relatório Anual 2000. Brasília: 51ª Legislatura/2ª Sessão Legislativa, 2001.

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – Relatório Anual 2001. Brasília: 51ª Legislatura/3ª Sessão Legislativa, 2002.

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – Relatório Anual 2002. Brasília: 51ª Legislatura/4ª Sessão Legislativa, 2003.

- CHAGAS, Helena. “Relações Executivo-Legislativo”. In: LAMOUNIER, Bolívar & FIGUEIREDO, Rubens (Orgs.). *A era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. “Instituições e Política no Controle do Executivo”. *Dados (Revista de Ciências Sociais)*: 44 (4), 689-727, 2001.

- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. “Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal”. *Cadernos de Pesquisa Cebrap*: 5, 1-89, 1996.

Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, LIMONGI Fernando & VALENTE, Ana Luzia. “Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo FHC”. *Tempo Social (Revista de Sociologia da USP)*: 11 (2), 49-62, 1999.

- FUCCILLE, Luís Alexandre. “A criação do Ministério da Defesa no Brasil: entre o esforço modernizador e a reforma pendente”. *Security and Defense Studies Review*. Washington/DC: 3 (1), 1-27, Spring 2003.

- HUNTER, Wendy. *Eroding military influence in Brazil: politicians against soldiers*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 1997.

- IGLESIAS, Carlos Basombrío. “Militares y democracia en la América Latina de los '90 (una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación”. In: DIAMINT, Rut (Ed.). *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella/Nuevo Hacer – Grupo Editor Latinoamericano, 1999.

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

- LIMA Jr., Olavo Brasil de. *Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1997.
- LOCHER, III, James R.. "Defense Reorganization: A View from the Senate". *Harvard University*. Boston: mimeo, May 1988.
- MAINWARING, Scott P.. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Mercado Aberto/Editora FGV, 2001.
- MINISTÉRIO DO EXÉRCITO. *O Poder Legislativo e a Política de Defesa Nacional* (Assessoria Parlamentar). Brasília: Gabinete do Ministro, s/d.
- MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.
- NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.
- NUNES, Edson de Oliveira. *A gramática política do Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de (Coord.). *Forças Armadas e Democracia: o Papel do Poder Legislativo* (Relatórios Parciais [3 vols.] e Relatório Final). Campinas: fevereiro de 1998 e julho de 1999.
- PAIVA, Marcelo V.. "Assessoramento do poder legislativo – experiência pessoal e profissional, avaliação da situação brasileira". In: ABREU, Alzira Alves de & DIAS, José Luciano de Mattos (Orgs.). *O Futuro do Congresso Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1995.
- *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Presidência da República, 1996.
- *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Presidência da República, 2005.
- REBELO, Aldo. "Encerramento". In: REBELO, Aldo & FERNANDES, Luis (Orgs.). *Seminário Política de Defesa para o Século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2003.
- REBELO, Aldo & FERNANDES, Luis (Orgs.). *Seminário Política de Defesa para o Século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2003.
- SANTOS, Fabiano. "Escolhas Institucionais e Transição por Transação: Sistemas Políticos de Brasil e Espanha em Perspectiva Comparada". *Dados (Revista de Ciências Sociais)*: 43 (4), 637-669, 2000.
- SENADO FEDERAL. *Regimento Interno do Senado Federal*. Brasília: 1989.

A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira

- SOARES, Samuel Alves. *Forças Armadas e sistema político na democracia*. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2000.
- TOLLEFSON, Scott. "Civil-Military Relations in Brazil: The Myth of Tutelary Democracy". *LASA International Congress*. Washington: mimeo, September 1995.
- VIEGAS FILHO, José. "Esclarecimento acerca dos planos e diretrizes do Governo para a defesa nacional". Brasília: mimeo (Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional), maio de 2003.
- WEINER, Sharon K.. "The Changing of the Guard: The Role of Congress in Defense Organization and Reorganization in the Cold War". *Harvard University*. Boston: mimeo, June 1997.

Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 6 No. 2

Summer 2006

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica para países emergentes. Analisis y propuesta

Prof. Guillermo Holzmann

Ingeniero, Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile. Subdirector del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Académico y Coordinador del área Estrategia, Seguridad y Defensa del Departamento de Ciencia Política del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Investigador en las áreas: Sociedad y Fuerzas Armadas, Riesgo Político, Análisis Político, Seguridad Ciudadana, Prospectiva, Inteligencia. Director del Departamento de Entorno y Realidad Nacional y Miembro del Consejo Académico de la Universidad Mariano Egaña. Profesor de la Escuela de Periodismo de la UNIACC. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración de la Universidad Central. Profesor del Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile. Profesor del Programa de Bachillerato de la Universidad de Chile. Investigador Asociado y Profesor de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos dependiente del Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Analista y Comentarista Político en diversos medios radiales, televisivos y escritos, tanto en Chile como en el extranjero. Panelista del programa de análisis político "Puntos de Vista" de Red Televisión, Conductor y analista del programa "El Senado en Orbe", "Audiencias con el Presidente" y otros, en la TV del Senado. Invitado frecuente al programa El Termómetro de Chilevisión, Noticieros de TVO Televisión. Entrevistado frecuente en Canal 13, Televisión Nacional, CNN y BBC. Columnista en El Diario Financiero y en el semanario El Periodista. Asesor Político en entidades estatales y privadas nacionales e internacionales. Director del Sub Nodo Chile de Millenium Project del Consejo de la Universidad de las Naciones Unidas. Asesor BID-FOMIN en temas de Inteligencia Estratégica. Director ANALYTYKA Consultores. Consultor Nacional e Internacional en temas de su especialidad.

[\[Back \]](#)

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica para países emergentes. Analisis y propuesta¹

Prof. Guillermo Holzmann*
Universidad de Chile

I. INTRODUCCIÓN

El proceso de globalización ha demostrado que aquellos países que no se adaptan a las condiciones y exigencias provenientes del sistema internacional, tanto en lo económico como en lo político, reducen drásticamente sus posibilidades alcanzar niveles de crecimiento importantes con el fin de generar la plataforma necesaria para avanzar hacia el desarrollo de sus sociedades. En este sentido, surge como un imperativo la existencia de intereses nacionales identificados implícita o explícitamente, más allá de los períodos presidenciales, y que sean compartidos por la elite y comprendidos y asumidos por la sociedad.

En este sentido, uno de los elementos de mayor significación en la conducción política del Estado en el siglo XXI, está asociada a la capacidad del manejo y procesamiento de información para establecer escenarios futuros en los cuales se identifiquen probables amenazas, riesgos y oportunidades y, de esa manera, aportar a un proceso de toma de decisiones gubernamental en un esquema democrático de características complejas y sometido a la influencia de múltiples intereses correspondientes a distintos actores estatales y no estatales, tanto nacionales como extranjeros.

¹ Las ideas básicas de este trabajo fueron presentadas en la Conferencia Sub-Regional de Seguridad Transnacional y Gobernabilidad, realizada en Montevideo, Uruguay entre el 14 y 16 de noviembre de 2005. Una versión preliminar fue presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association, LASA, 2006 realizado en Puerto Rico.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

La calidad de país emergente², supone la generación de condiciones y la consolidación de características políticas, económicas y sociales determinantes para el logro de una adecuada inserción internacional para la satisfacción de los intereses nacionales. En este contexto, la existencia de un sistema de inteligencia en el nivel estatal que integre los distintos organismos que cada país posee y establezca una diferenciación nítida entre los distintos niveles en los cuales la inteligencia se puede desarrollar constituye una necesidad ineludible, cuyo límite está asociado a los requerimientos del régimen democrático y, en especial, a la presencia de adecuados controles y procesos de regulación política.

En este contexto, cada Estado ha enfrentado, en distinta forma, el desafío de modernizar, transformar y/o crear sistemas de inteligencia orientados a satisfacer las necesidades de los procesos decisionales, con un evidente cambio respecto a su función en la guerra fría que se centraba, básicamente, en la identificación y neutralización de amenazas ya sea de origen interno o externo y que respondían a la definición de un enemigo concreto y, por tanto privilegiaba una respuesta de carácter militar. No obstante ello, tal proceso enfrenta obstáculos políticos, económicos y, en especial, conceptuales para establecer el sistema de inteligencia más adecuado a cada país.

En el presente artículo, se plantean las características de un sistema de inteligencia estratégica, a partir de una premisa básica, como es el hecho de que cada país debe generar un sistema según sus propias necesidades, el cual debe ser coherente con sus intereses, objetivos y los recursos existentes bajo un criterio de satisfacción de condiciones democráticas, donde la inteligencia es un medio que opera bajo eficientes controles políticos y legales, pero cuya resultante se orienta a ser un insumo fundamental del proceso decisional del conductor político, ya sea en su calidad de Jefe de Estado y/o de Gobierno.

II. CARACTERÍSTICAS DE LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA PARA PAÍSES EMERGENTES

Contexto

El retorno a la democracia en los países de América Latina y en Europa del Este significó para éstos una adecuación importante de sus lógicas de inserción internacional y de enfrentar la realidad sociopolítica de cada país. Por una parte, el proceso de globalización impuso exigencias que, en torno al Consenso de Washington, significó transitar desde una visión internacional marcada por alianzas y por definiciones de amigo-enemigo, a una realidad donde la construcción de espacios de

² La calidad de país emergente se reconoce a partir de sus características económicas y los altos estándares de desarrollo que los indicadores internacionales evidencian. Implica un proceso de reforma y transformación en el ámbito financiero, económico, social, laboral, tributario y del sector público. En general, se asume tal calidad, conforme el World Economic Forum, para aquellos países que logran superar los US\$ 3.000 per cápita.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

diálogo y cooperación pasaron a constituir un lugar común en la política internacional y nacional o doméstica.

En este contexto, las nuevas condiciones –post Guerra Fría y post 11/9- que emergen de la dinámica de las interacciones en el sistema interestatal e intraestatal, exigen a la Inteligencia enfatizar sus capacidades en términos de su calidad del análisis y su capacidad de alerta temprana, de manera de generar eficiencia en el manejo de información y en la producción que requieren los procesos políticos democráticos.

En una perspectiva histórica, la inteligencia en países emergentes ha tenido su más importante desarrollo en la Guerra Fría y bajo condiciones de prevalencia de la inteligencia militar como sustento único para el desarrollo de capacidades de alerta temprana o visualización de escenarios de conflictos futuros. A su vez, la inteligencia asociada a la seguridad del régimen, esto es una organización con capacidad real de evitar una crisis política producida por opositores al régimen de turno, ya sea en una versión autoritaria – burocrática al decir de O'Donnell o de naturaleza totalitaria asociada a un modelo de sociedad excluyente, estuvo marcada por el uso y abuso de medidas y acciones intrusivas que derivaron en la violación de derechos fundamentales y en la generación de un Estado policial asociado al secretismo y la impunidad. Las lógicas utilizadas en este esquema fueron incentivadas y enseñadas por las potencias enfrentadas en la Guerra Fría en el marco de la doctrina de seguridad nacional

La historia del siglo XX en los países de América Latina dejó una imagen perniciosa y perversa del uso de la inteligencia que, se quiera o no, ha terminado cuestionando a los organismos de inteligencia militar en la medida que sus esquemas de organización y doctrina de empleo de la inteligencia constituyeron las bases para la creación de los organismos de Estado y Gobierno que desarrollaron dichas actividades de inteligencia³.

En este sentido, la Inteligencia durante la Guerra Fría en América Latina evolucionó bajo un enfoque reduccionista definido por la identificación y búsqueda de enemigos y la generación de una capacidad para enfrentar conflictos tradicionales que incluía la posibilidad concreta de la guerra interna. El hecho de que todos los recursos del Estado se concentraran en esta visión, conllevaba necesariamente una fijación en las amenazas y en la capacidad de neutralización militar de ella. En este sentido, la idea de una inteligencia estratégica se orientaba en el contexto de la planificación asociada a la seguridad nacional, antes que en la identificación de oportunidades.

Si consideramos la evolución democrática de los países de América Latina desde los años 90 a la fecha⁴, es menester asumir, al menos, seis cuestiones básicas

³ Ver: UGARTE, José Manuel, "Legislación de Inteligencia: Legitimidad y Eficacia", Ed. WOLA-SEDEM, Ciudad de Guatemala, 2001, pp. 13-31,

⁴ Ver: SWENSON, Russell and LEMOZY, Susana (Eds.), "Profesionalismo de Inteligencia en las Américas", Center for Strategic Intelligence Research, Washington DC, Agosto 2003.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

que influyen en la concepción de inteligencia existente en el nivel gubernamental en específico y en el nivel estatal en general:

- a. Los cambios post Guerra Fría implicaron, necesariamente, un cambio en los paradigmas de análisis y por tanto en las metodología utilizadas.
- b. Las nuevas condiciones internacionales y, particularmente, las domésticas de cada país, generaron un punto de inflexión respecto a la estructura organizacional y las funciones asociadas a la recolección, procesamiento, control y utilización del producto de inteligencia.
- c. Hay replanteamiento de los esfuerzos de búsqueda por medios intrusivos o clandestinos, sólo para fines de real valía o necesidad imperiosa y bajo control judicial y/o político.
- d. Se plantea un cuestionamiento, evaluación y reestructuración de los organismos de inteligencia asociados a la seguridad en los gobiernos autoritarios, tanto en lo que se refiere a estructura, medios y ámbitos de acción.
- e. Se abre el concepto de inteligencia más allá de lo militar integrando ámbitos tecnológicos, policiales y otros destinados a mejorar la capacidad de anticipación y cooperar a una optimización de los procesos decisionales del Ejecutivo.
- f. Incorporación de las exigencias derivadas de la Guerra Contra el Terrorismo solamente en los niveles donde la inteligencia está asociada a la seguridad, estableciendo adecuado espacios de coordinación al interior de la estructura burocrática del Estado.

El efecto del 11 de septiembre de 2001, marca un punto de inflexión importante en el proceso de reestructuración y adaptación de las organizaciones post-Guerra Fría a nivel mundial, donde las estructuras de inteligencia de Estados Unidos y demás países desarrollados han debido adecuarse a nuevas exigencias y desafíos⁵. Este nuevo escenario deriva hacia un proceso de transformación también en América Latina—con distintos grados de éxito— de los organismos de inteligencia, especialmente en el nivel de análisis y coordinación interagencial.

En este contexto, el vocablo inteligencia se generaliza, ya sea por la necesidad de generar una capacidad de prevención o por la necesidad que tienen los países de ingresar a ser parte de una suerte de comunidad mundial de la Inteligencia. La idea de que la Inteligencia constituye un recurso que todo Estado necesita se posiciona en la agenda mundial y, por cierto, en la de los países de América Latina.

⁵ Ver: "The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States". Authorized Edition. WW. Norton and Company, New York, 2005.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

Los desafíos

El diseño de una organización de inteligencia que, por una parte, coordine a los organismos existentes al interior del Estado y ubicada al más alto nivel de la conducción política del país y, por otra, tenga la capacidad suficiente para generar indicadores de alerta temprana y para identificar riesgos y/o amenazas potenciales, emergentes o manifiestas, como también oportunidades-país que respondan a los intereses nacionales, constituye el actual proceso de rediseño de la inteligencia en los países de América Latina.

En este sentido, una de las cuestiones de debate doctrinario se refiere a los niveles de inteligencia que deben en la estructura del Estado. Este debate suele enfrentar las posiciones de la doctrina militar de la inteligencia en un enfoque *bottom up*, y que suele ser el más utilizado en virtud de estar más extendida su aplicación y plantearse como el de mayor funcionalidad para integrarse en el proceso de toma de decisión del Estado. Adicionalmente, se le considera de manera preferencial por el simple hecho de que la experiencia civil en temas de inteligencia en América Latina ha sido escasa o producto de la influencia de los esquemas de la guerra fría.

La segunda alternativa en debate es un enfoque que considere las necesidades decisionales del conductor y desde allí se diseñe el sistema de inteligencia, en un enfoque *top-down*. Esta aproximación necesita de civiles que sepan de inteligencia, hayan desarrollado una capacidad crítica y conozcan las lógicas funcionales del Estado y del Gobierno. Este enfoque es el menos utilizado, aun cuando es el más necesario, habida consideración de que su funcionalidad permite y potencia la especialización y con ello se mejoran los grados de regulación, dirección y control.

Lo anterior, es relevante en la medida que los organismos de inteligencia en América Latina, tienden a reproducir los similares militares, lo cual incluye la metodología como también las aproximaciones organizacionales de naturaleza doctrinaria. En similar sentido, la legislación que regula la inteligencia en los distintos países tiende a responder a las exigencias de control pero asumiendo dicha visión no-civil de la inteligencia, con lo cual se produce un fenómeno inquietante: por una parte, aumentan los controles pero se dejan zonas difusas en el límite de lo que debiera ser su expresión militar y las otras expresiones que han surgido en los últimos años.

Sin embargo, y de distinta manera, cada país ha ido construyendo una comunidad de inteligencia, la que puede o no tener el adecuado respaldo legal, pero donde destacan con claridad los organismos militares y policiales, pero no siempre incorpora a organismos que producen inteligencia de manera sectorial y que no están considerados en el flujo a tener presente por el tomador de decisiones. En otras palabras, hay una producción de inteligencia provenientes de otros organismos que no posee instancias de coordinación o interacción con las instituciones tradicionales de este tipo.

El tema de los niveles de inteligencia, si bien no parece ser un tema de excesiva complejidad, si tiene una condición y es que dichos niveles permitan la

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

aplicación del ciclo de la inteligencia (con o sin capacidad operativa en la etapa de recolección), pero con la capacidad de producir informes de inteligencia para el nivel en que se encuentran y para alimentar el proceso de evaluación y producción de inteligencia del nivel superior del Estado. Eso supone una coordinación vertical.

En esta perspectiva, la existencia en el nivel superior del Estado de un organismo coordinador y productor de inteligencia para las necesidades del conductor político del país, resulta ser una exigencia fundamental y que debe tener un adecuado correlato y coherencia con los intereses nacionales y el programa de Gobierno vigente, asociado a los controles políticos y judiciales necesarios.

En los Cuadros N° 1 y N° 2 se muestran esquema con los niveles posibles de identificar en la actualidad y que corresponderían a los niveles normales que precisa un país para mantener un flujo de información de inteligencia que posibilite el análisis en el nivel micro, meso y macro. Se plantea de manera diferenciada el nivel correspondiente a la inteligencia policial y militar, habida consideración de que son organismos con funciones de apoyo al proceso de toma de decisión institucional y de donde se deriva inteligencia a los niveles superiores. De esta manera no se desnaturaliza la función de dichas organizaciones y se mantiene la necesidad de que el Gobierno cuente con información de inteligencia debidamente procesada según el

NIVEL	TIPO DE ORGANISMO	NIVEL DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA
ESTADO	AGENCIA NACIONAL COORDINACION SISTEMA	JEFE DE ESTADO
GOBIERNO	AGENCIA AL SERVICIO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA	JEFE DE GOBIERNO O MINISTRO DEL INTERIOR
SEGURIDAD PUBLICA O INTERIOR	AGENCIAS POLICIALES Y JUDICIALES	MINISTERIO DEL INTERIOR Y/O JUSTICIA
DEFENSA	AGENCIAS MILITARES	MINISTERIO DE DEFENSA

nivel de su uso y conforme los lineamientos del Gobierno.

Cuadro N° 1
Niveles Básicos de Inteligencia

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

Fuente: Elaboración Propia. Guillermo Holzmann 2003-2006

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

Cuadro N° 2
Niveles Avanzados de Inteligencia

NIVEL	TIPO DE ORGANISMO	NIVEL DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA
ESTADO	<ol style="list-style-type: none"> 1. AGENCIA NACIONAL COORDINADORA DEL SISTEMA NACIONAL DE INTELIGENCIA 2. INSTANCIA DE COORDINACIÓN DE LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA, ÁMBITOS NACIONAL, INTERNACIONAL, ECONÓMICO, TECNOLÓGICO, DEFENSA Y OTROS. 	JEFE DE ESTADO
GOBIERNO		JEFE DE GOBIERNO O MINISTRO DEL INTERIOR
<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad Interior 	<ol style="list-style-type: none"> 1. AGENCIAS CIVILES DE INTELIGENCIA 2. INSTANCIA DE COORDINACIÓN ÁMBITOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS Y DE SEGURIDAD 	MINISTRO DEL SECTOR O SUBSECRETARIO O VICEMINISTRO
<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad Sectorial 	<ol style="list-style-type: none"> 1. AGENCIAS ESPECIALIZADAS DE ANÁLISIS DE INTELIGENCIA (Agricultura, Aduanas, Cancillería, Judicial, Hacienda o Finanzas, otros) 2. COORDINADOS EN EL NIVEL GOBIERNO Y NIVEL ESTADO SEGÚN OBJETIVOS DEL SISTEMA. 	
SEGURIDAD PÚBLICA	AGENCIAS DE INTELIGENCIA POLICIAL	MINISTRO DEL INTERIOR
DEFENSA	<p style="text-align: center;">ORGANISMOS DE INTELIGENCIA MILITAR</p> <p>Organismos de cada Fuerza</p> <p>Organismos del Estado Mayor Conjunto y/o Organismos del Estado Mayor de la Defensa</p>	MINISTRO DE DEFENSA

Fuente: Elaboración Propia. Guillermo Holzmann 2002-2006

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

Desde esta perspectiva, la Inteligencia, ubicada en el más alto nivel del Estado requiere mantener una relación permanente con los procesos de toma de decisión, no para intervenir en ellos - pues no le corresponde - sino con el fin de entender el flujo de información, el proceso decisional y la forma en que finalmente se adoptan las decisiones. De esta manera, la Inteligencia, ubicada en ese nivel, puede aportar efectivamente a optimizar el proceso y el producto.

Como bien sabemos, el producto de Inteligencia está destinado a apoyar el proceso de toma de decisiones, mediante una información útil, resultado de un exhaustivo análisis, según sean los objetivos e intereses en juego. Ello implica un proceso de características metodológicas especiales. En el mundo anglosajón, los británicos le denominan "Evaluación", mientras que los estadounidenses lo señalan como "Estimación". Ambos se refieren al proceso de presentación de conclusiones basadas en argumentos y evidencias fácilmente comprobables y utilizables. En este sentido, ello constituye una necesidad que se inicia en el análisis objetivo a partir de una base metodológica, es decir, constituye, en la práctica, una disciplina de escrutinio y validación que va más allá de la simple especulación intelectual. En otras palabras, no es, ni más ni menos, que la proyección de las ideas que Sherman Kent denominó, en los años 40's, "materia de conocimiento especulativo". Décadas después, Ray Cline establece que "una estimación intenta reducir un grado inevitable de incertidumbre a un mínimo calculado acerca de situaciones futuras, relevantes para el proceso de toma de decisiones en cualquiera de los ámbitos o campos de acción del poder de un Estado".

Cualquier proceso orientado en el sentido señalado, exige una organización capaz de soportarlo y sostenerlo en el tiempo. Los esquemas y estilos de trabajo para desarrollar la evaluación o estimación, en el caso de los británicos y estadounidenses, han evolucionado en forma diferente. Para los ingleses ha prevalecido el principio de descentralización en el trabajo y centralización en la decisión; para los estadounidenses la comunidad se ha expandido, creándose nuevas agencias, tornando la interacción más compleja y difícil. En este último caso, una respuesta que ha surgido es la instauración de "grupos de tarea interagenciales"⁶, sin embargo, si bien ello es atendible cuando hay objetivos específicos a implementar en acciones (programas y planes), no lo es cuando se trata de generar una producción de inteligencia para la toma de decisiones. En este sentido, la reunión de profesionales en una lógica de trabajo interagencial, queda sometida a la diferente formación y orientación de su función y labor original, lo cual hace que el trabajo conjunto sea, finalmente, poco productivo.

⁶ La idea de trabajo interagencial, se refiere a la coordinación horizontal entre distintos organismos que comparten similar misión específica. Se constituye en un grupo ad-hoc, no permanente, pero donde confluyen recursos y se establece una metodología de análisis acorde al objetivo requerido. Esta clase de "grupo de trabajo" permite dotar de flexibilidad y dinamismo al procesamiento de la información, a la vez que posibilita el cruce de variables y la generación de indicadores que perfeccionan el producto de la inteligencia. La tendencia actual es darle reconocimiento institucional a este tipo de grupo de trabajo, evitando el abuso de los canales técnicos, toda vez que estos últimos no están sometidos a controles concretos, ni administrativa, ni judicial ni políticamente.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

En otras palabras, el planteamiento interagencial no supone la exigencia de **interdisciplinariedad**, cuestión asociada a la calidad de los analistas, y cuya interacción genera inteligencia específica y adecuada para el proceso decisional, sino que se define por la existencia de una base metodológica común para aumentar el valor agregado de la producción de inteligencia.

Con todo, la pregunta de fondo continúa siendo acerca de las características que debe tener un sistema nacional de inteligencia para que satisfaga, efectivamente, los objetivos de apoyar el complejo esquema decisional de las democracias en los países emergentes.

Del estudio comparado realizado (Inglaterra, Australia, Estados Unidos, Alemania) se puede deducir que el producto de inteligencia de alta calidad es aquel que procede del mejor nivel analítico-evaluador, ubicado en el nivel superior del Estado, y basado en una estructura organizacional flexible, de naturaleza integradora y funcional a las necesidades del país.

De igual forma, resulta imprescindible, dado el sentido de las problemáticas que han debido solucionar todos estos sistemas, la interacción entre los profesionales de la inteligencia y los decisores políticos, lo cual implica un nivel adecuado de mutuo conocimiento, confianza, dominio del tema y un balance evaluativo entre productos de inteligencia y resultados eficientes de las decisiones políticas adoptadas sobre esa base. En este sentido, la base metodológica común y la aproximación interdisciplinaria están sobre la generación de espacios interagenciales o, si se prefiere, sobre soluciones organizacionales simples. Esto permite la coordinación horizontal.

III. PRINCIPIOS PARA UNA PROPUESTA DE SISTEMA DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA NACIONAL

La realidad actual y futura de los países emergentes supone considerar la *inteligencia* como un recurso indispensable en el proceso decisional en los distintos niveles en los cuales la información útil es necesaria para optimizar la decisión final que corresponde al conductor político.

En esta perspectiva, la aceptación de un sistema compuesto por los organismos ya existentes y la incorporación de un organismo coordinador al más alto nivel, como asimismo, la inclusión de otros organismos dentro del sistema constituyen premisas básicas para avanzar en este sentido.

La propuesta de un Sistema de Inteligencia para un país emergente supone la creación de un ente que asuma una instancia de coordinación de los organismos ya existentes y, a la vez, de producción de inteligencia para el nivel del Jefe de Estado, específicamente para el Presidente de la República⁷. Esta entidad tendría la

⁷ En los regímenes presidencialistas, el Presidente de la República ostenta tanto el cargo de Jefe de Gobierno como de Jefe de Estado. El Sistema de Inteligencia debe diferenciar dicha

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

responsabilidad de coordinar el sistema y generar la información de alto nivel que optimice el proceso decisional de mediano y largo plazo, insertándose en la cúspide del Sistema de Inteligencia e integrando a los restantes subsistemas y elementos constitutivos ya existentes.

En esta aproximación, entonces, será posible identificar subsistemas compuestos, por los organismos de las fuerzas armadas, los de orden y seguridad que incluye la policía, los organismos sectoriales o especializados donde se incorporan por ejemplo, los asociados a la agricultura, cancillería, asuntos tributarios y aduanas entre otros. Para cada grupo de estos organismos se forma un sistema de coordinación en su respectivo nivel, quedando todos con su espacio de operaciones pero sometidos a la coordinación y conducción general del Sistema dependiente del Jefe de Estado.

Desde esta perspectiva, al considerar los organismos existentes, es posible establecer una coordinación del subsistema de la Defensa y otra coordinación asociada al subsistema seguridad interior y policial. A su vez, es posible establecer una coordinación funcional o específica entre ambos subsistemas, mediante la generación de comités técnicos que posibiliten el oportuno intercambio de informaciones en lo que concierne a cada subsistema. De esta manera se plantea una organización descentralizada, flexible y coordinada.

Este principio de coordinación permite establecer condiciones de funcionamiento de los organismos ya existentes, insertándolos en una lógica sistémica, dotándolo de adecuados grados de flexibilidad, lo que exige un mayor grado de especialización de cada organismo y, a la vez, posibilita una mayor dinámica en los flujos de intercambio de información y en la producción de la inteligencia que debe entregar cada subsistema. En forma paralela, cada entidad logra diferenciar con mayor claridad su rol como organismo de inteligencia institucional de su aporte que le corresponde como parte del subsistema.

De esta forma, se logra la configuración de un sistema eficaz y eficiente aprovechando los recursos en funcionamiento actual y se hace posible agregar a partir de ello, los subsistemas que el país necesite, bajo la premisa de incorporar, a partir de un criterio de coordinación, otros organismos que funcionan en otros ámbitos del Estado⁸, lo cual pueden insertarse en los subsistemas ya existentes o sumarse a otros subsistemas que sea necesario crear.

Un sistema así concebido, permite ordenar los recursos disponibles y adecuarlos a las necesidades del Estado, sin que ello genere un mayor presupuesto toda vez que su funcionamiento es descentralizado. Asimismo, al enfatizar el principio de coordinación, las adecuaciones legales necesarias poseen un mayor grado de

ambivalencia, estableciendo la dependencia de los organismos de inteligencia de Estado de aquellos que dependen de la estructura política del país.

⁸ Organismos como la Dirección de Impuestos Internos, de Aduanas o del Ministerio de Economía, por ejemplo, se insertan en un subsistema bajo criterios de coordinación, pero manteniendo su dependencia descentralizada.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

viabilidad política, facilitando la adecuación de las actuales estructuras a los requerimientos del Sistema Nacional.

Por otra parte, la diferenciación funcional de los organismos posibilita la generación de controles políticos, presupuestarios, jurídicos y administrativos más eficientes y transparentes, toda vez que el nivel operativo o táctico se mantiene en los actuales organismos y se enfatiza la producción de inteligencia en los niveles de defensa y seguridad interior, ya existentes, mientras que el Sistema Nacional genera la información útil que requiere el nivel superior de la conducción del Estado, asumiendo su integración al proceso decisional presidencial⁹.

La existencia de un proceso decisional implica la conformación de un equipo que coordina los distintos requerimientos del Presidente, para lo cual integra las visiones sectoriales, políticas programáticas, los intereses en juego y otras instancias, pero donde la inteligencia debe también ser incorporada en pleno a este proceso en calidad de un *input* insustituible, el que interactúa con todo los demás, cuyo resultado será evaluado por el conductor político y en torno a lo cual decidirá. No obstante, el conductor político, podrá, si así lo estima, solicitar un apoyo directo al Sistema de Inteligencia en casos específicos, tal cual lo puede hacer con otras instancias estatales. La idea tradicional de que la inteligencia sólo se relaciona con el Conductor Político resulta ser perniciosa para el sistema y desaprovecha las capacidades y recursos que el sistema de inteligencia puede aportar.

Desde esta perspectiva, por ejemplo, es posible establecer directivas orientadas a sostener un proceso decisional, en el nivel presidencial, de características multivariada y multidimensional que constituya un aporte a la eficiencia y oportunidad de las decisiones.

Lo anterior exige, como condiciones básicas, lo siguiente:

- a. Existencia de un proceso de toma de decisiones transparente y con instancias de participación de los distintos actores que deben participar en él, siendo necesario que el Sistema de Inteligencia esté totalmente integrado a este proceso para aportar el análisis del entorno y los escenarios futuros, entre otros aspectos, optimizando el diseño de las alternativas sobre las cuales van a aportar al proceso de decisión presidencial¹⁰.

⁹ Uno de los mayores desafíos de las democracias de países emergentes, que enfrentan evidentes desafíos económicos asociados al crecimiento y la superación de la pobreza entre otros, y desafíos políticos, relacionados con la consolidación democrática y la gobernabilidad, plantea la exigencia de desarrollar una capacidad decisional basada en metodologías científicas que posibiliten optimizar los recursos que el Estado posee.

¹⁰ La fórmula, creencia o tendencia tradicional de que los informes de inteligencia de Estado se entregan directamente al Jefe de Estado o al decisor resulta incompatible en la actualidad. Cuando el objetivo es optimizar el proceso decisional. Al efecto, el informe de inteligencia se inserta primero en el proceso decisional con los demás componentes de éste y el resultado de esa interacción se entrega al decisor. Si el decisor requiere aclaración o profundización de aspectos

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

- b. Ello no obsta, para que el Jefe de Estado reciba inteligencia directamente, cuando así lo solicite, pero deja establecido que la inteligencia tiene una posición determinada dentro del proceso decisional.
- c. La existencia de una Directiva Anual de Inteligencia, permite focalizar el esfuerzo analítico y adecuar las metodologías necesarias para satisfacer los requerimientos del Conductor Político. A su vez, la existencia de esta Directiva posibilita un control político directo de parte de los principales usuarios del sistema.
- d. Las autoridades políticas deben tener una capacitación y/o actualización previa respecto al uso, alcances y limitaciones de la inteligencia. Lo común es que las autoridades desconozcan el ámbito de trabajo de la inteligencia y el aporte que significa para optimizar su gestión política.

La producción de inteligencia en el nivel superior señalado, tiene un claro sentido de Estado. Ello implica que su aporte es alrededor de las premisas generales que definen el accionar del país en su conjunto, tanto interna como externamente. En este sentido, la inteligencia no interfiere con las distintas dimensiones en que se desenvuelve el gobierno, sino es un complemento necesario para optimizar las acciones gubernamentales en aquellas áreas previamente establecidas.

La identificación de riesgos, oportunidades y amenazas se logra al desarrollar un análisis interdisciplinario, con un sólido sustento metodológico, cuya finalidad es, entre otros, analizar el entorno en su perspectiva histórica y presente, identificar tendencias y diseñar escenarios. De esta forma, se logran, al menos, dos objetivos: Asesorar y aportar al proceso de toma de decisiones y generar una capacidad de alerta temprana respecto a temas que pueden afectar o alterar los objetivos del país, los intereses nacionales o las políticas y acciones gubernamentales.

Bajo la misma lógica, definida para construir un sistema que recoja la estructura existente, se plantea la posibilidad, como ya se señaló, de crear otras instancias o subsistemas de carácter descentralizado, ubicadas en otros niveles del Estado, y que posean capacidad de procesar información para satisfacer los intereses nacionales y la producción de inteligencia.

Un sistema de Inteligencia para países emergentes, es decir, que no tienen la capacidad ni los objetivos de una potencia como Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Rusia, China u otras, debe basarse en criterios de flexibilidad y funcionalidad, lo cual posibilita integrar los distintos recursos que el estado ya posee y potenciarlos

específicos de análisis puede solicitarlo directamente al organismo de inteligencia correspondiente. De otra forma, el organismo de inteligencia se transforma en un "control político" que entra en permanente conflicto con las estructuras burocráticas de asesoría del decisor, generando una instancia de poder sin contrapeso y contraproducente para la eficiencia que la dinámica actual requiere, dado la intensidad del flujo de información y la necesidad de poseer metodologías que posibiliten su adecuado procesamiento.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

bajo una coordinación que aporta objetivos globales y, a su vez, utiliza metodologías de análisis potentes e innovadoras.

Desde el punto de vista de la orgánica estatal, la creación de la instancia coordinadora del Sistema debería tener el rango de Ministerio, lo cual permite su inserción en la estructura del Estado en un nivel adecuado a las funciones que cumple. Su dependencia debería ser directamente del Jefe de Estado. (Cuadro N° 3)

La designación del Director del Organismo Coordinador de Inteligencia, asumiendo que se trata del más alto nivel, *necesariamente*, debe ser con acuerdo de la Comisión de Inteligencia y/o Defensa del Senado y/o mixta, según se defina en el Congreso. La exigencia de que esta nominación se realice de esta manera responde a la aplicación de los principios democráticos de transparencia y equilibrio de poderes.

En una perspectiva más general, la designación de los Directores de Organismos de Inteligencia debe responder a ciertas lógicas de funcionamiento democrático que sean coherentes entre sí. Ello implica una revisión de las estructuras de inteligencia de cada institución para adecuarse y facilitar el funcionamiento del sistema y dotarlas de la funcionalidad necesaria. Los mecanismos de designación recomendados se muestran en el cuadro N° 3.

En cuanto al tamaño de la entidad coordinadora del Sistema, se plantea en términos reducidos, de alta especialización y de características interdisciplinaria e intersectorial. Su capacidad operativa se limita al uso de técnicas de búsqueda de información en fuentes abiertas o semicerradas, y en su capacidad de integración de la información de los distintos organismos estatales¹¹. Asimismo, podrá utilizar los recursos de otras entidades, estatales o privadas¹², para generar conocimiento susceptible de utilizarse en el proceso de producción de inteligencia, por lo que su vinculación a los centros universitarios, como a aquellos que generan conocimiento en las distintas áreas del saber, podrán participar en la generación y sistematización de información que luego será utilizada para analizarla bajo criterios metodológicos orientados a producir la inteligencia que el Estado necesita.

¹¹ Normalmente se considera, en especial en la literatura estadounidense, francesa e inglesa, que cualquier organismo de inteligencia debe poseer capacidad de búsqueda de información en fuentes cerradas (lo cual implica agentes y medidas intrusivas). No obstante, la validez de dicha consideración es particular para los países desarrollados, los países emergentes, de relativo peso internacional y con objetivos mundiales limitados, nos parece que dicha capacidad operativa es innecesaria inicialmente, tanto por el costo que implica su implementación y mantenimiento como por la exigencia básica de utilizar todos los recursos que el Estado ya posee, si fuera del caso acceder a fuentes cerradas.

¹² La incorporación de un nivel de coordinación de inteligencia con el sector privado se estima como fundamental, pero en un esquema gradual de incorporación y sólo un vez que se ha logrado establecer adecuadamente el sistema de inteligencia del Estado. La información y el análisis privado es un insumo insustituible para optimizar las decisiones de un Estado que interactúa permanentemente en dimensiones donde los actores no estatales tienen influencia concreta en decisiones que afectan directamente el crecimiento económico y las condiciones de desarrollo de los países.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

Cuadro N° 3

Esquema de designación del Director de Organismo de Inteligencia

NIVEL DEL ORGANISMO	AUTORIDAD QUE DESIGNA	MECANISMO DE DESIGNACIÓN	RATIFICACIÓN
DE ESTADO – Nivel Ministro Agencia Coordinadora Del Sistema	Jefe de Estado	Confección de terna por otro organismo de rango superior y autónomo	Comisión de Inteligencia o Defensa del Senado de la República
DE GOBIERNO Nivel Subsecretario o Viceministro • Seguridad Interior • Seguridad Sectorial	Presidente de la República o Jefe de Gobierno	Por selección directa del Gobierno	Comisión de Inteligencia o Defensa del Senado de la República
FUERZAS ARMADAS	Comandante en Jefe	Propios de la Institución	Propios de la Institución
POLICIAL	General Director o Director General	Propios de la Institución	Propios de la Institución

Fuente: Elaboración propia. Guillermo Holzmann 2003-2006

De manera subsidiaria, en su esfuerzo de búsqueda de información, podrá utilizar las instancias operativas de los organismos pertenecientes al sistema, en situaciones excepcionales y coherentes con los objetivos planteados en la Directiva Anual de Inteligencia, la cual es responsabilidad directa del Conductor Político.

En lo referente a las áreas de cobertura de esta entidad coordinadora (Ver Figura 1), se plantea la necesidad de estructurarla en torno a ejes analíticos apropiados a las necesidades de un país emergente, lo cual posibilita la generación de una capacidad analítica específica y logra incorporar a todos los organismos en la

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

dinámica de una producción de información asociada a objetivos nacionales y gubernamentales y de mediano y largo plazo, sin que ello obste para que cada organismo enfatice su especialización y sirva los objetivos ya definidos de su propio quehacer.

La propuesta de ejes analíticos a considerar es la siguiente:

- a. **Político Nacional e Internacional**
- b. **Estratégico y Defensa**
- c. **Económico Nacional e Internacional**
- d. **Científico y Tecnológico**

Figura N° 1

Ejemplo de un Sistema de Inteligencia integrado bajo conducción y coordinación horizontal y vertical



SISTEMA NACIONAL DE INTELIGENCIA

Fuente: Elaboración propia. Guillermo Holzmann 2004-2006

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

De cada eje es posible desglosar áreas y subáreas según sean las especificidades de trabajo y las necesidades de inteligencia que se definan.

Los dos primeros ejes se encuentran asociados a subsistemas normalmente existentes en los países, por lo que su función debe tender a especializarse o potenciarse dentro del ámbito de desarrollo ya obtenido. No obstante ello, la inclusión de una instancia internacional, proveniente de Cancillería en ambos subsistemas es imperiosa para completar adecuadamente la estructura.

Los últimos dos ejes requiere la creación de instancias en los niveles ministeriales que correspondan, de manera de perfeccionar los procesos decisionales de dichos niveles y lograr la información procesada que requiere el sistema en su nivel superior. Ejemplo de ello es la exigencia de que el estado posea organismos orientados a la detección de lavado de dinero (crimen organizado) y a la evaluación de los riesgos asociados a la dependencia desarrollo energético de cada país, por ejemplo.

El establecimiento de estos cuatro ejes responde a una evaluación cualitativa de la situación y posición que el país tiene en la actualidad y que determinan su proyección futura. Así, el análisis de la realidad política nacional e internacional, recoge la interacción que se produce en ambas dimensiones respecto a los temas, problemas y, consecuentemente, riesgos, amenazas y oportunidades que se derivan de ellos. Este eje, representa una expresión tradicional de la preocupación política que, para los efectos de nuestra propuesta, se integran en una visión analítica comprensiva que facilite la identificación de variables y la capacidad de alerta temprana, toda vez que allí se encuentran las principales variables con mayor potencialidad de afectar la gobernabilidad democrática.

Del mismo modo, el eje estratégico y de defensa, expresa con claridad una dimensión de vigente actualidad, y cuya relevancia no requiere mayor argumento. Sólo baste señalar que constituye un factor de poder nacional importante, no tanto por su capacidad militar inserta en él, sino por su vinculación a lo otros ejes y su posición de respaldo para políticas específicas del país que cruzan lo político internacional y lo económico en distintas formas.

El eje económico, en sus dimensiones nacional e internacional, constituye un elemento esencial en cualquier planteo de desarrollo nacional, lo cual precisa de una adecuada comprensión de los fenómenos que ocurren dentro y fuera del país, tanto por su íntima relación con el eje político, como por el peso específico que tiene en el logro de objetivos determinados, como son el logro del bienestar de la población, la superación de la pobreza, la identificación de inversiones o la identificación de nichos de negocios, entre otros, aspectos que requieren de un manejo prospectivo de variables. El análisis integrado de la economía no sólo mejora la capacidad prospectiva, al incorporar variables de otras disciplinas, sino que optimiza el logro de los objetivos políticos de gobierno.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

El eje Científico – tecnológico, se orienta, básicamente, a la identificación de oportunidades y riesgos. En efecto, se estima que una preocupación preferente debiera orientarse hacia la búsqueda de oportunidades de transferencia tecnológica, por un aparte y la identificación de nichos de desarrollo científico que puedan ser impulsados desde el Estado en coherencia con los intereses del país. Ambos aspectos tienen incidencia en la forma en el desarrollo de políticas sectoriales que requieren criterios de complementariedad para el logro de objetivos finales.

Al existir los organismos de inteligencia asociados a los ejes señalados y el órgano de coordinación con capacidad de desarrollar los análisis que se requieren en los niveles superiores de la conducción del Estado, es evidente que también se tiene la exigencia funcional de que exista un proceso decisional que efectivamente incluya el aporte de la inteligencia. De ser eso así, las coordinaciones horizontales entre las distintas agencias se definen como funcionales, en la medida que ello coopera a mejorar el flujo de la información, optimizar el análisis y hacer más eficiente el aporte de la inteligencia a los procesos de toma de decisión.

Al tener un adecuado escenario institucional, esto es, un Estado que haya superado las etapas de la reforma y la modernización, será posible asegurar la no dualidad de esfuerzos en el trabajo de inteligencia, la aceptación de la necesidad de actualizaciones metodológicas permanentes como la generación de instancias de integración de distintos niveles bajo criterios de flexibilidad y pertinencia analítica.

Por otra parte, una vez definida la estructura del sistema de inteligencia, será menester avanzar en las estructuras de contrainteligencia a nivel de Estado y Gobierno. Sobre el particular, nuestra aproximación y preferencia es que estos organismo o agencias se encuentren separadas de los organismos o agencias que desarrollan inteligencia en los distintos niveles, de manera de diseñar una doctrina adecuada en un ámbito de por sí complejo y que necesita definiciones políticas de largo plazo que posibiliten su implementación por etapas.

Controles

Uno de los temas de especial importancia y escaso debate se refiere a los controles que los organismos de inteligencia requieren en una democracia. En este sentido, sin duda, José Manuel Ugarte¹³ es uno de los investigadores que ha participado, monitoreado y sistematizado una gran cantidad de información a este respecto en América Latina y que constituye una referencia obligada al hablar de controles a los organismos de inteligencia.

Aprovechando su vasto e interesante trabajo queremos agregar una sistematización desde un punto de vista estratégico que se plantea como una complementación y aporte a lo ya avanzado en este tema.

¹³ Op cit.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

Nuestro punto de inicio es satisfacer la cuestión acerca de cuales son las distintas modalidades en que puede ejercerse el control de los organismos de inteligencia atendido que cada sistema de inteligencia debe responder a la particular realidad del país en que se diseña e implementa. Si a lo anterior, agregamos que nos preguntamos por países emergentes donde la inteligencia ha sido un patrimonio casi exclusivamente militar, ya sea por deformación del propio sistema institucional o por desconocimiento de las elites civiles de cada uno de ellos, es evidente de que se precisa explorar las posibilidades e implicancias de los posibles controles a implementar.

En primer lugar, es menester, a nuestro entender, realizar una distinción entre tres tipos de controles: Judicial; Administrativo y Político. Cada uno de ellos tiene sus particularidades y en conjunto construyen un sistema de control articulado cuya eficiencia dependerá del grado de modernización que posea cada país.

El control judicial supone la existencia de una legislación para las actividades de inteligencia que, en lo específico, debe contener la forma y procedimientos para regular las acciones intrusitas de naturaleza policial y/o criminal que sea menester realizar en la colección de información. En tal sentido, la existencia de jueces o ministros de Corte que posean adecuado conocimiento de dichas actividades es un requisito para que el control judicial de las actividades de inteligencia sea eficiente y sirva al sentido del sistema.

El control administrativo supone la existencia en cada organismo o agencia de inteligencia de una unidad destinada a velar por la legalidad de los actos realizados, lo cual debe ser coherente con los controles administrativos que el propio Estado posee. Para ello, se debe considerar la existencia de una contraloría interna que funcione de manera coordinada con la contraloría externa que es responsabilidad del Estado.

El control político, entonces, constituye una instancia cuya finalidad es favorecer la consolidación democrática de manera que la actividad de inteligencia en cada uno de sus niveles esté sometida a la observancia y control de entes que aseguren su profesionalismo. En este sentido, el control político se debe expresar de tres maneras que aseguren un adecuado contrapeso de poder (check and balance).

La primera cuestión es la designación del Director del órgano Coordinador y de los Directores de las distintas agencias. En cada caso, y siguiendo los principios democráticos, se debe establecer el origen de los nombre posibles a ocupar dichos cargos, como también los mecanismos de ratificación o aprobación legislativa, dejando siempre que la designación, una vez establecidos los pasos mencionados, queden en manos del Jefe de Estado o de Gobierno según corresponda.

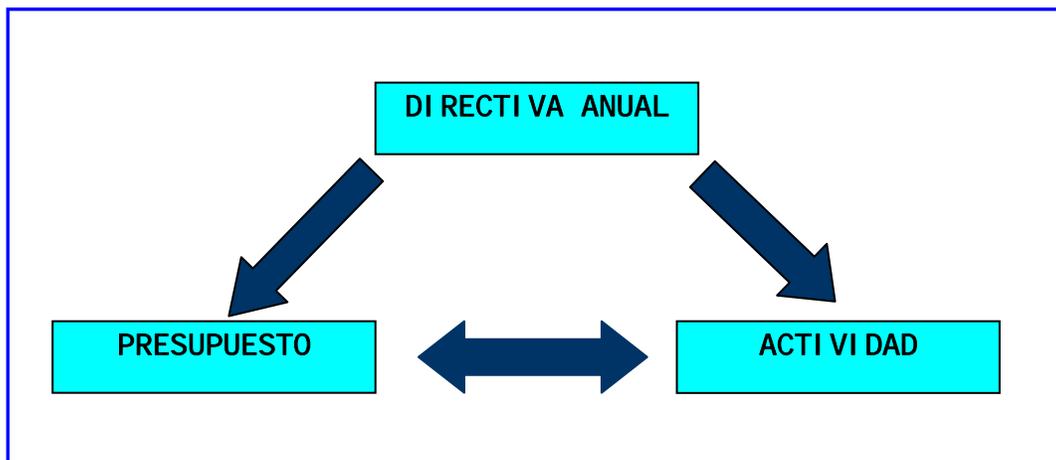
El segundo elemento del control político es la existencia de una Directiva Anual de Inteligencia, donde es preciso establecer de que manera el decisor establece el mecanismo y metodología para definir los aspectos de interés nacional que deben orientar el trabajo de todos los organismos o agencias del sistema. Una vez establecidos dichos proceso, corresponde su validación, aprobación o ratificación por

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

parte de la comisión especial del Congreso, en carácter de secreto, para que finalmente sea promulgada y sancionada por el Jefe de Estado o de Gobierno.

La Directiva Anual es el punto neurálgico del control sobre las actividades de Inteligencia dentro del sistema, toda vez que permite establecer la coherencia y consistencia entre los objetivos de los organismos o agencias, el presupuesto aprobado y utilizado, y las actividades desarrolladas, tal como se muestra en la Figura N° 2.

Figura N° 2
Esquema de Control Político



Fuente: Elaboración Propia. Guillermo Holzmann, 2004-2006.

Tipología de los controles

Considerando que los controles constituyen una expresión de contrapesos de poderes, donde se encuentran aquellos derivados de la propia legislación como aquellos de tipo administrativo y político, es posible plantear una tipología de los controles, dividiéndolos en términos institucionales y funcionales por una parte, y en funcionales y explícitos por otra. Los primeros se refieren a aquellos mecanismos, procedimientos o instancias establecidas en normativas legales nacionales e institucionales que se combinan con los segundos en términos de hacer evidente su acción controladora y/o reguladora o bien, define instancias que sin ser identificables en términos positivos permiten generar los necesarios contrapesos o regulaciones en la actividad de inteligencia.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

En el cuadro N° 4 se muestran los controles señalados con sus respectivos ejemplos.

CUADRO N° 4
TIPOLOGÍA DE LOS CONTROLES EN EL SISTEMA DE INTELIGENCIA

	EXPLICITO	IMPLICITO
CONTROL INSTITUCIONAL	<p>-<u>Comisión Parlamentaria</u>, pide y recibe cuentas respecto a actividad y presupuesto conforme Directiva Anual</p> <p>-<u>Control Administrativo</u>, corresponde a los órganos contralores del Estado y de cada organismo o agencia</p> <p>-<u>Control Judicial</u>, corresponde a jueces capacitados para proveer soporte y respaldo legal a acciones y/u operaciones de inteligencia con métodos intrusivos.</p>	<p>-<u>Directiva Anual de Inteligencia</u>. Aprobada con acuerdo de la Comisión de Inteligencia del Congreso, es de naturaleza secreta y permite comparar las actividades realizadas con los objetivos aprobados y el presupuesto asignado.</p> <p>-<u>Designación de los Directores de Agencias y Órganos de Inteligencia</u>. La ratificación por parte del Congreso a través de su Comisión permite un adecuado contrapeso de poder en las designaciones exigiendo una lealtad al sistema político y al Estado antes que al Jefe de Gobierno.</p> <p>-<u>Existencia de Contralores/Inspectores</u>. Un sistema de Inteligencia debe tener contralores o inspectores que supervisen determinados procedimientos y planificaciones considerando las normativas legales de protección ciudadana como el fiel cumplimiento de la Directiva Anual.</p>
CONTROL FUNCIONAL	<p>-<u>Instancias de coordinación vertical y horizontal institucionalizadas intragenciales</u>. Existencia de espacios que permitan la reunión periódica de todas la</p>	<p>-<u>Existencia de un Proceso de Toma de Decisiones que incluya la Inteligencia</u>. El producto de Inteligencia permite optimizar la decisión del conductor y por tanto es complementaria a la de</p>

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

	agencias en sus distintos niveles para la coordinación, como también instancias distintas para coordinación con el sector privado. Estas reuniones deben tener SActas de lo tattado en sus reuniones en un formato breve y comprensible, con carácter de secreto, y disponibles para la comisión parlamentaria cuando sea necesario.	otras asesorías de alto nivel y por tanto su lugar debe ser reconocido para que su aporte sea incorporado conforme los lineamientos del conductor. -Coordinación Interagencial a partir de la Directiva anual. Los temas de la coordinación interagencial se controlan comparándolos con la Directiva Anual, evitando la superposición o la existencia de agendas propias de cada organismos o agencia
--	--	---

Fuente: Elaboración propia. Guillermo Holzmann 2006.

IV. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

La relación que es posible establecer entre la realidad y su dinámica actual con los escenarios futuros o posibles o las tendencias que se desarrollan, permite una permanente actualización de los objetivos gubernamentales y genera una capacidad de anticipación importante respecto a la linealidad de la planificación gubernamental. En otras palabras, establece un espacio de flexibilidad e integración que no entorpece el proceso decisional, sino que, por el contrario lo potencia en mejor forma.

Los escenarios asociados a la agenda de la globalización exige a los países emergentes una inteligencia de Estado que sea capaz entregar información útil para las decisiones orientadas a la proyección de los objetivos de Estado y de gobierno en un horizonte de mediano y largo plazo, de manera tal que haga posible la concentración de los recursos estatales para el logro de dicha finalidad.

A su vez, la agenda que superpone el 11 de septiembre, demanda la necesidad de potenciar la capacidad de entregar seguridad a la ciudadanía, al gobierno y de interactuar coordinadamente con organismos extranjeros, con lo cual toda la capacidad de inteligencia de asociada a este ámbito debe enfatizar su aporte al logro de un ambiente de seguridad consistente con las exigencias internacionales de cooperación.

Sin embargo, es necesario advertir acerca de la tendencia de avanzar hacia una "securitización" de la inteligencia, cuestión que abre la posibilidad cierta de retornar a los esquemas de inteligencia del pasado. Esto es, organismos centralizados, cuyo trabajo es secreto, poco conocido y que en virtud de su dependencia directa y su falta de control, permite la eventual ocurrencia de abusos de poder o abre espacios de corrupción.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

Para nuestros efectos, puede resultar inoficioso señalar que la inteligencia de Estado, en su actual situación, se encuentra muy lejos de estudiar horizontes de futuro, donde se consideren tanto los objetivos del país como los intereses de otros países en el propio. En esta perspectiva, una inteligencia de Estado lo que realmente hace es estudiar y analizar el futuro y establecer escenarios alternativos, los cuales descansan en un trabajo metodológico orientado a la identificación de variables e indicadores los que, a través del análisis de distintas situaciones permite construir los eventuales escenarios.

Los organismos o agencias que desarrollan inteligencia ya sea a partir de la aplicación del ciclo completo o en sus etapas de procesamiento, análisis y difusión constituyen el insumo básico para la generación de la Inteligencia de Estado y, por tanto, sus acciones deben estar adecuadamente reguladas y controladas de manera que puedan realizar su función en un ambiente de legitimidad política y social, como también adecuarse a los intereses políticos del Gobierno y del Estado.

Así, entonces, la función de la inteligencia se define a partir de la capacidad que posea el sistema de inteligencia de cada país para producir información útil que sea pertinente, anticipatoria y oportuna. Para ello, el sistema debe trabajar en un ambiente de confianza, credibilidad y bajo exigentes criterios metodológicos.

Es ilustrativo indicar, a modo de ejemplo, el interés de países como China, Francia, Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Canadá y otros en mantener una fluida e intensa relación con ciertos países de América Latina, donde justamente se concentran importantes reservas de recursos naturales que se estima altamente probable disminuyan en el futuro. Tal interés resulta benéfico en el corto plazo para los países emergentes, sin embargo, al no existir una visión de largo plazo, la negociación asociada a esta relación comercial, económica y política termina, definitivamente, perjudicando a nuestros países. Los ejemplos de las privatizaciones y la conformación de la propiedad de las telecomunicaciones, el agua o la electricidad dan adecuada cuenta de ello.

Todo país desarrollado cuida su supervivencia futura y, en ese sentido, a los países emergentes suelen carecer de proyectos políticos de Estado que sean coherentes con los programas de Gobierno ofrecidos a la ciudadanía.

La inteligencia tiene que ver con el futuro y tiene que ver con la capacidad de coordinación intra e interestatal para optimizar los procesos decisionales en los distintos niveles del Estado y, en especial, del gobierno. A su vez, la cuestión metodológica, pasa por la forma de observar, establecer el esfuerzo de búsqueda y, principalmente, por las técnicas de análisis a utilizar, donde resalta claramente la prospectiva.

Es importante considerar que el producto de inteligencia no necesariamente está vinculado a la definición de probabilidades de ocurrencia o no de hechos, como tampoco lo está, necesariamente, a una visión pesimista u optimista, sino que más bien se define por la adecuada identificación de los elementos (variables e

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

indicadores) que pueden influir en un escenario determinado produciendo un efecto o impacto indeseable para un gobierno o una organización.

En este sentido, mientras más visiones diferentes existan respecto a un determinado escenario, mejor se podrán identificar las variables e indicadores que lo condicionan en sus efectos. Mal que mal, lo que importa en términos políticos es superar las crisis y los quiebres, y es justamente allí donde el decisor deberá tomar una decisión política, expresiva de su voluntad, para enfrentar aquellas situaciones que también implican una amenaza o riesgo a su propio país.

Lo anterior sugiere la necesidad de que los usuarios de la inteligencia conozcan su trabajo y reconozcan su aporte. Si se plantea que la inteligencia solo funciona bien al existir una legislación y controles políticos, estaríamos frente a un error que lleva a que cada organismo dentro del sistema tenga sus propios objetivos conforme sea su particular interpretación de los objetivos e intereses nacionales, con lo cual las descoordinaciones y el riesgo de agendas propias que termina dañando al sistema, al gobierno y la democracia es bastante alto.

En nuestra opinión, la calidad de país emergente determina, en una primera aproximación, el tipo de sistema de inteligencia que un país debe poseer. Para ello, la claridad de objetivos del país define la orientación del sistema y, en particular, la función del Órgano Coordinador del Sistema.

En virtud de ello, la presentación de una legislación para satisfacer la necesidad de inteligencia precisa de algunas condiciones. La primera de ellas se refiere a la existencia de los principios y objetivos orientadores de la actividad de inteligencia; la segunda, se refiere a la creación de un organismo integrador de las capacidades y recursos ya existentes; la tercera, se refiere a mecanismos de control efectivos asociados a la naturaleza del Sistema y la particularidad de la actividad; la cuarta, supone la existencia de una visión de futuro que distinga los distintos niveles en que el sistema debe desarrollar capacidad analítica; y, la quinta, al cumplimiento y satisfacción de los requerimientos democráticos que eviten la concentración de poder que entrega el manejo de información y, a su vez, genere espacios de confianza, transparencia y credibilidad.

El sólo hecho de que existan propuestas legislativas constituye un avance importante en el proceso de legitimidad del sistema. Sin embargo, esta oportunidad demanda del gobierno y los legisladores una visión de país y una comprensión cabal de la relevancia explícita asociada a la creación del Organismo Coordinador del Sistema de Inteligencia Nacional, máxime cuando se trata de un área que no admite improvisaciones ni tampoco admite que su diseño sea el simple resultado de un consenso y una negociación partidista. Cuando ello es así los resultados han sido perjudiciales para los países que lo han hecho.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

V. BIBLIOGRAFIA

BETTS K., RICHARD The new Politics of Intelligence: Hill Reforms Work This Time? Foreign Affairs, May/June 2004.

BOREN, DAVID L. La comunidad de Inteligencia, cuán importante". Ser en el 2000, buenos Aires.

CEPIK, MARCO "Terrorismo, Inteligencia y el Brasil". Revista on-line Argentina Global N° 7, Octubre – Diciembre 2001, www.geocities.com/globargentina/html

ESTÉVEZ, EDUARDO "Dinámicas de la Interacción entre la Evolución de los Conceptos de Seguridad (internacional) y el contexto de incertidumbre y complejidades del presente dentro del marco de construcción de políticas: Implicancias para el análisis Estratégico y de Inteligencia". Documento de Discusión N° 8, Instituto de Investigación sobre Seguridad y Crimen Organizado (ISCO), 1998.

HOLZMANN P., GUILLERMO y DOÑA, KARINA. Toma de decisiones en el nivel político-estratégico. Análisis y propuesta. Concurso de Investigación, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 1999. 176 p.

HOLZMANN P., GUILLERMO y LE DANTEC, FRANCISCO. La Variable Estratégica en los procesos de Integración Latinoamericanos. En: Política y Estrategia N° 76, publicación de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Pp. 107-120 Diciembre 1998.

HOLZMANN P. GUILLERMO Y GALLARDO MANUEL. La función del Sistema Nacional de Inteligencia en un Estado democrático", Universidad de Chile, Revista Política N° 35, 1999

HOLZMANN P., GUILLERMO. Rol de la Inteligencia en los Procesos Cooperativos Regionales, Revista Política N° 36, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile 2000.

HOLZMANN P., GUILLERMO. Sistema de Inteligencia en el Estado Chileno: Reflexiones acerca de su Función. Revista Sociedad y Fuerzas Armadas N° 2, Instituto de Ciencia Política Universidad de Chile, 1992.

HOLZMANN P., GUILLERMO. Bases, Fundamentos y Propuesta para un Proyecto sobre Sistema Nacional de Inteligencia. Documento de Trabajo N° 56, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, agosto 1996.

ISCO El desafío de la Inteligencia Estratégica. Informe de Investigación N° 1 del Instituto de Investigación sobre Seguridad y Crimen Organizado (ISCO), Argentina, Diciembre de 1999.

Características de un sistema de Inteligencia Estratégica

FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION. Congressional Committees which Oversee the FBI, 1993.

GEOFFREY R., WELLER Accountability in Canadian Intelligence Services. International Journal of Intelligence and Counterintelligence, Vol. 2, N° 3, Fall 1988.

KENT, SHERMAN. Inteligencia Estratégica. Edit. Pleamar, Buenos Aires, Argentina, 1994. 249 p.

LIFT, DENIS A.. Intelligence & the Nation's Security. Edit. James S. Major. Joint Military Intelligence College. Washington D.C. January 2000. 219 p.

PRADOS, ALFRED Y BEST, RICHARD. Intelligence Oversight In Select Democracies. Congressional research service, The Library of Congress, Septiembre 1990.

SWENSON r., Y LEMOZY, SUSANA. Profesionalismo de Inteligencia en las Americas. Center for Strategic Intelligence Research, joint Military College. Washington DC, August, 2003.

UGARTE, JOSE MANUEL "Legislación de Inteligencia: Especialización y control, legitimidad y eficacia". Editorial Dunken, Buenos Aires, 2000. 488 pp.

UGARTE, JOSE MANUEL. "Las estructuras de Inteligencia en América Latina". Foreign Affairs en Español, volumen 2, N° 1, Primavera 2002.

WILLIAMS, DAVID. The Australian Security Intelligence Organisation: New Mechanism for Accountability. International and Comparative Law quarterly, v. 38, October 1989.

* El autor es Magíster en Ciencia Política. Académico y Coordinador del Área de Estrategia, Seguridad y Defensa del Departamento de Ciencia Política del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Es Director del Sub-Nodo Chile del Millenium Project de la Universidad de las Naciones Unidas, Miembro Fundador de Centro Latinoamericano de Globalización y Prospectiva, Miembro de la Red Latinoamericana de Prospectiva. Profesor de Análisis Político, Ciencia Política, Toma de Decisiones e Inteligencia en la Universidad de Chile, Academia de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Creador y Coordinador de los Diploma en Metodologías de Análisis de Inteligencia Estratégica y Metodologías de Análisis de Inteligencia Criminológica de la Universidad de Chile. Asesor BID-FOMIN en el área de formación de Analistas de Inteligencia. En la actualidad es subdirector del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 6 No. 2

Summer 2006

El Secreto de la Gobernabilidad y Seguridad en América Latina: El Valor de las Instituciones Democráticas

Marina Malamud

Licenciada en Sociología con orientación en Sociología de las Relaciones Internacionales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) con Maestría en Defensa Nacional de la EDENA, Ministerio de Defensa. Docente de Sociología Militar en el Curso Superior de la misma institución y de Sociología de la Guerra en la UBA. Investigadora becada del Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales de la UBA en el tema: *nuevas formas de la guerra*. Ganadora del Concurso de Investigación Extramuros del año 2006 de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) de la República de Chile en el tema: *herramientas de gerenciamiento público para el área de la Defensa Nacional*.

[\[Back \]](#)

El Secreto de la Gobernabilidad y Seguridad en América Latina: El Valor de las Instituciones Democráticas

Marina Malamud
Universidad de Buenos Aires

Introducción

La seguridad y la gobernabilidad son dos consecuencias deseables, para que cualquier democracia con economía de mercado, resulte eficaz. Ambos conceptos sin embargo, no suponen una descripción única sino que deben ser definidos de acuerdo con la coyuntura política y la estructura socioeconómica de cada caso en particular. En ese sentido, a pesar de las grandes diferencias históricas, culturales, económicas, políticas y sociales entre los países de América Latina, al menos hasta la actualidad, podemos encontrar un denominador común: el desgaste del valor de las instituciones democráticas.

A partir de esta premisa, el objetivo principal se centra en demostrar la relación directa que se establece entre gobernabilidad y seguridad mediante el rol de las instituciones como punto de inflexión que conecta ambos resultantes. Para formar una categorización básica, teniendo en cuenta la realidad de la región, es necesario entender en primera medida, algunos de los atributos precisos que caracterizan a nuestras democracias:

- a. *Distribución asimétrica de la población*: la concentración de población en las grandes urbes y la baja densidad poblacional en las zonas alejadas de las capitales denotan, entre otras cosas, la débil distribución estratégica de oportunidades de desarrollo socioeconómico.
- b. *Graves problemas macroeconómicos*: Los problemas fiscales, el endeudamiento externo y las sucesivas realidades macroeconómicas pendulares de crecimiento seguido de estancamiento, demuestran aún los conflictos que enfrentan los gobiernos para establecer políticas económicas que se orienten a un desarrollo sostenido en el largo plazo.
- c. *Delicada estabilidad política*: las permanentes crisis políticas de la mayoría de los países latinoamericanos, demuestran, entre otros aspectos, la dificultad del seguimiento de los programas públicos; lo cual denota, la progresiva fragilidad de las instituciones. Asimismo, el acento en las figuras políticas con peso

El Secreto de la Gobernabilidad y Seguridad en América Latina

coyuntural o aún estructural, constituye una substancial tendencia a la concentración de poder, reforzando una vez más, el carácter presidencialista de las democracias de la región.

- d. *Importantes desigualdades sociales*: las poblaciones de América Latina, con excepción, entre otros, de Uruguay que aún mantiene una importante clase media, enfrentan cada vez mayores desigualdades sociales. Esta compleja situación común al gran número de países de la región, puede suponer a menos tres procesos distintos que a menudo se revelan de forma simultánea: la polarización social, la pérdida de movilidad social y la exclusión.
- El primer concepto lo entendemos, en tanto, concentración de los recursos en menores porciones de población, generando en su defecto o como contrapartida una potenciada base de población con mínimos recursos. La relativa desaparición de la clase media en Argentina, es un ejemplo claro de este fenómeno.
 - La pérdida de movilidad social es un derivado de la situación descripta. En la mayoría de las sociedades latinoamericanas, la clasificación tradicional weberiana de clase social¹, resulta de difícil aplicación por que no explica acabadamente la estructura de clases actual. Como corolario, es cada vez más difícil imaginar la movilidad social, por que ya no depende solamente de cuestiones económicas que pueden ser superadas, sino que se sustenta en estructuraciones sociales arraigadas.
 - En un nivel general, los procesos anteriores conllevan a una progresiva pérdida de los lazos societales, que en última instancia deja al margen de las posibilidades de desarrollo y de las instituciones sociales a una significativa porción de la población, objetivando su exclusión social.
- e. *Bajo nivel de participación ciudadana*: como veremos más adelante, la participación de la ciudadanía en los procesos democráticos que conciernen a los asuntos públicos, es un factor irremplazable en el logro de una eficaz gobernabilidad y seguridad. Las sociedades latinoamericanas, están conformando aún la simbología de pertenencia a las instituciones públicas y por tanto, vemos que los espacios comunes de representación política se relacionan principalmente con demandas particulares de los actores hacia el Estado, antes que reivindicaciones o contribuciones que incluyan a un común denominador de sectores sociales. Un segundo efecto directo de la baja participación y la desigualdad social es, en un gran número de casos, el clientelismo político.

¹ El concepto básico de clase social según Max Weber implica la clasificación de la población según su lugar ocupado en el mercado, en otras palabras, según la capacidad de consumo. Para ampliar información ver: Max Weber: *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.

El Secreto de la Gobernabilidad y Seguridad en América Latina

Todas las características puntualizadas y más, conforman el particular escenario de América Latina. En adelante, veremos algunos de los posibles conceptos de seguridad con sus transformaciones o nuevos enfoques, intentando distinguir cuál puede resultar aplicable a nuestra región. En segundo lugar, pretendemos indagar sobre un tipo de gobernabilidad que considere la *gobernanza* como punto fundamental de apoyo y las dificultades que se presentan para tal fin en las sociedades latinoamericanas; para finalmente preguntarnos por la clave institucional como nexo irremplazable entre ambos efectos buscados.

Hacia un nuevo concepto de seguridad

Desde el fin de la Guerra Fría, asistimos a una relevante transformación de la naturaleza de los conflictos. La marcada tendencia a la emergencia de conflictos intraestatales cuyas víctimas principales son civiles y los teatros de operaciones son las zonas urbanas, impone la necesidad de modificar percepciones y políticas, para enfrentar estos cambios.

En consecuencia, aparecen nuevas prioridades en el planteo del término a nivel mundial, estableciendo el paso de la *seguridad nacional* a la *seguridad humana*. La emergencia de nuevas morfologías de la violencia, como el terrorismo internacional o los conflictos asimétricos, reforzaron esta transformación en la definición general de la seguridad.

Esencialmente, la gran diferencia entre seguridad humana y seguridad nacional, es que la primera se concentra más en la persona y la segunda en el Estado. “el carácter nacional/estatal deriva de la definición misma de la seguridad nacional, al establecer que es una condición que alcanza un país cuando sus intereses nacionales están a resguardo”². En cambio la seguridad humana “se centra en la protección de la persona. Ésta intenta establecer aquellas dimensiones que afectan la seguridad de los individuos y que están vinculadas a condiciones económicas, políticas, sociales y culturales, que inciden en la seguridad de las personas.”³

En síntesis, la nueva percepción de la seguridad en el mundo, coloca en segundo plano los intereses vitales nacionales para concentrar su atención en la indemnidad de las personas. La seguridad humana, creada como término por el *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD), engloba en una misma definición, diversos aspectos de la seguridad, el delito urbano y el crimen organizado, entre otros, priorizando la protección de las libertades vitales a partir de: una población libre de temor y libre de carencias.

La seguridad humana, como concepto integral, fue desarrollado con vigor por una *Comisión de Seguridad Humana*, que estableció al menos seis características a tener en

² Claudia Fuentes: “Seguridad Humana y Seguridad Nacional ¿conceptos diferentes o antagónicos?”; síntesis del libro de la autora: *Seguridad Humana y Seguridad Nacional: relación conceptual y práctica*, Chile, ANEPE, 2004., Pág.21

³ *Ibidem*, Pág.22.

El Secreto de la Gobernabilidad y Seguridad en América Latina⁴

cuenta: la protección de las personas en conflictos violentos, la protección y potenciación de los emigrantes o desplazados, la protección y potenciación de las personas en situaciones posteriores a los conflictos, la inseguridad económica, la salud pública, y la preparación para la vida y los valores, a través de la educación básica universal.⁴

Con todo, no obstante la importancia de enfatizar las necesidades de la ciudadanía en la caracterización de la seguridad, no debemos olvidar que el enfoque puede conllevar el riesgo de una posible *securitización* de la agenda de desarrollo. *Securitizar*, supone básicamente incluir como conflictos pertenecientes al área de seguridad, problemáticas políticas de carácter multidimensional. Así, parte de la agenda de desarrollo socioeconómico, termina por convertirse en un tema a ser tratado prioritariamente como materia de seguridad.

Algunos de los principales problemas de la securitización se relacionan con la depreciación de las libertades individuales, la pérdida de especificidad de la agenda de seguridad al superponer roles con otras agencias gubernamentales, y la falta de creación de paliativos para contrarrestar las desigualdades sociales o las debilidades políticas que enfrente ese país.

Una tercera descripción de seguridad entonces, debería comenzar a construirse, contemplando las principales variables de la seguridad nacional y la humana, para sintetizar ambas en una nueva clasificación que a la vez permita conocer las perspectivas de la ciudadanía y el Estado sobre el tema. Justificamos esta necesidad, a partir de las dificultades de entender la seguridad desde una única perspectiva, que no explique el origen y las variables de los conflictos u otras problemáticas sociopolíticas complejas como ocurre con la noción de seguridad nacional, o que resulte tan amplio que incluya dentro del área, todos los fenómenos sociales de difícil resolución.

Proponemos en ese sentido, que para comenzar a pensar en una definición típica ideal que represente la realidad actual, es necesario incluir también dos planos simultáneos de seguridad: la formal y la percibida o sensación de inseguridad. La *seguridad formal*, es la capacidad de un gobierno de garantizar que la población se encuentre libre de temor y necesidad. Asimismo, supone una definición político-estratégica que identifique y trabaje sobre las vulnerabilidades, los peligros y las amenazas. La *seguridad percibida*, se relaciona en cambio, con las consecuencias directas de la seguridad pública. En ese sentido, el acercamiento a la descripción de la experiencia de la población se vuelve tangible a través de lo perceptivo, es decir, según la sensación de seguridad/inseguridad.

Es posible que cualquier clasificación atada a casos particulares, requiera de un segundo nivel de estudio ante la clasificación de algunas dimensiones relevantes; un marco evaluativo simple se puede componer de preguntas como por ejemplo: ¿de qué forma se compone la seguridad?; ¿cómo se distribuye en la sociedad?; ¿cuáles son las principales diferencias con otras regiones/países?; ¿cómo se presenta desde lo discursivo en distintos ámbitos?; ¿qué factores políticos del contexto regional/mundial

⁴ Claudia Fuentes, op.cit. Pág.14

El Secreto de la Gobernabilidad y Seguridad en América Latina

inciden sobre la definición de seguridad?; ¿ la seguridad es percibida como bien público, como objetivo prioritario o como efecto deseable?

Numerosas cuestiones además de las señaladas, delimitan el campo de estudio y acción en el área; si tomamos como ejemplo el caso de América Latina, de acuerdo con la clasificación propuesta, podremos identificar dos formas de enfrentar la problemática prioritaria de la seguridad: la primera supone una definición gubernamental y la segunda a la percepción de la ciudadanía, que sin dudas también incide sobre la primera.

Las democracias de la región, como decíamos anteriormente, se ven limitadas por algunos factores complejos que inciden sobre la seguridad y la gobernabilidad. Junto con las grandes diferencias coyunturales y estructurales entre los países latinoamericanos, estas particularidades demuestran que es difícil aún pensar en una identificación concreta y consensuada de seguridad. Una muestra de este obstáculo, se tradujo en la *Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas* del año 2003. A pesar de convocar a todo el Hemisferio (no específicamente a los países de Latinoamérica), es interesante notar las múltiples variables neutras que no hablan específicamente de la región, sino que pueden ser aplicadas, sin más aclaraciones, a otras regiones del mundo.

Algunos de los riesgos mencionados son: el terrorismo, la delincuencia transnacional organizada, la corrupción, los desastres naturales y los de origen humano, la trata de personas, los ataques a la seguridad cibernética, el problema mundial de las drogas, el tráfico ilícito de armas, el lavado de dinero, la posibilidad de un daño a partir de un accidente durante el transporte marítimo de materiales peligrosos, y la posibilidad de acceso, posesión o uso de Armas de Destrucción Masiva y sus medios vectores por terroristas. Finalmente, se hace mención a la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, como un factor que perjudica la estabilidad y la democracia. “La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados”.⁵

Ciertas observaciones resultan necesarias a partir de la lectura entrelíneas de este documento: en primera medida, podemos ver la diversidad de cuestiones tomadas en cuenta manifestando la falta de acuerdo sobre una definición común. Claro está, que terrorismo y lavado de dinero son problemas distintos, pero además suponen también distintos niveles de seguridad, es decir, se identifican estos factores como riesgos, y tal vez es necesaria una segunda categorización que distinga riesgos, amenazas, factores desestabilizadores, etc. Finalmente, podemos asistir a un posible ejemplo de securitización, si se considera como un tema de seguridad la pobreza extrema, en las naciones latinoamericanas.

Un segundo trabajo, producido entre otros por la Universidad de Georgetown, aporta una visión prospectiva sobre la seguridad en nuestra región, describiendo tan solo tres tendencias principales: en la primera de ellas, se señala el aumento de conflictos al

⁵ *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, Conferencia Especial sobre Seguridad en la Ciudad de México, 28 de Octubre de 2003.

El Secreto de la Gobernabilidad y Seguridad en América Latina

interior de los países con repercusión global. Como consecuencia de esta directriz, propone para contrarrestar los nexos entre las organizaciones armadas paraestatales y grupos terroristas, mafias o narcotraficantes, será necesario promover activamente la cooperación institucional en materia de seguridad regional.

Asimismo, advierte sobre un fenómeno en pleno crecimiento no tenido en cuenta hasta el momento: la movilización de organizaciones indigenistas, que si no son incorporadas al sistema político, pueden desestabilizar la región ante reivindicaciones autonómicas territoriales. Según el informe, esto resultará especialmente relevante en el sur de México, la región andina y algunos países Centroamericanos.

Finalmente, enfatiza especialmente el problema de la seguridad pública en las grandes ciudades. Ante el índice creciente de criminalidad en la mayoría de los países latinoamericanos, el estudio prevé que la inseguridad se convertirá en un tema estructural, y cobrará especial relevancia en el plano electoral, con lo cual pueden aparecer líderes políticos que prioricen las sanciones en su plataforma partidaria.⁶

La amplitud de temas tomados por ambas clasificaciones, no solo manifiesta, una vez más, la diversidad conceptual y la falta de acuerdo estratégico en la alta política, a la vez que no permite operacionalizar el concepto para así trabajar sobre él. En síntesis, tal vez los gobiernos deban complementar distintos niveles del término para que se ajuste a las necesidades estratégicas y limitaciones propias de cada Nación promoviendo posibles consensos con otros países de la región para lograr trabajos conjuntos.

La ciudadanía, por su parte, expone una perspectiva concreta en el tema: la inseguridad. La problemática de la potenciación de los delitos en América Latina, es notablemente prioritario desde la perspectiva de la sociedad civil. El temor a ser víctimas de un robo, secuestro, violación o asesinato, se transforma en demandas permanentes de las ciudadanías hacia las elites gobernantes. Al menos un punto de contacto permite relacionar entonces la seguridad formal y la percibida en la región: la criminalidad.

“Los índices de criminalidad ha hecho de las ciudades de América Latina las más inseguras del mundo: en los años noventa, un 74,5% de los habitantes de las grandes urbes latinoamericanas fueron víctimas de algún tipo de acto delictivo. A pesar de tener solo el 8% de la población mundial, América Latina registró el 75% de los secuestros ocurridos en el mundo en el 2003. Todo ello ha hecho que la inseguridad sea hoy la mayor preocupación de los latinoamericanos, después de la situación económica”⁷.

Asimismo, una evaluación cualitativa sobre la categoría propuesta como *percepción de seguridad*, puede traducirse en una encuesta internacional de la consultora *Gallup*, publicada en el 2004, que en un marco de 65.000 entrevistas y en un

⁶ “Latinoamérica 2020: pensando los escenarios de largo plazo” en *Proyecto Global trends 2020*, Santiago de Chile, Georgetown University, Centro de Estudios Nueva Mayoría, Universidad Adolfo Ibáñez, Junio de 2004.

⁷ Luis Esteban Manrique: “Un poder paralelo: el crimen organizado en América Latina” en *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, RIE, N.84, Madrid, 25 de Julio de 2006.

El Secreto de la Gobernabilidad y Seguridad en América Latina

corte de tiempo de diez años, plantea que una de las regiones del mundo cuyas poblaciones perciben mayor inseguridad es la nuestra, a pesar de no haber sufrido atentados terroristas recientemente⁸.

El resultado, nos permite extraer dos conclusiones simultáneas: la primera, confirma la predisposición de la gente a entender los problemas de seguridad en relación con la aparición del delito. En segundo lugar, reafirma nuevamente la falta de consenso en una definición general de seguridad a nivel macro, ya que el estudio asume que se relaciona con el terrorismo, término que no es percibido como propio en América Latina.

Cuando nos referimos al sentimiento de inseguridad, las encuestas de opinión pública demuestran que la ciudadanía expone entre otros aspectos claves, que la delincuencia aumenta sin cesar y consideran inseguro su país, su ciudad y barrio; que la principal causa del incremento de la criminalidad es el desempleo y la ineficiente intervención institucional (policía, tribunales, sistema penitenciario); finalmente los principales delitos identificados por los encuestados se vinculan con la corrupción política y los secuestros extorsivos.⁹

En síntesis, podemos resaltar que *la criminalidad es tal vez el mayor obstáculo para la seguridad en la región*. Esta apreciación, constituye el comienzo de una permanente búsqueda de causas, efectos y posibles respuestas que inviertan la fuerte tendencia que marcan las estadísticas. Sobran ejemplos de la urgencia de esta problemática, que van desde las *maras* en Centroamérica, la industria del secuestro liderada por Colombia y México en segundo lugar, hasta el último de los motines carcelarios de este año en San Pablo, que expuso al público a través de los medios de comunicación, las posibles vinculaciones y redes del crimen organizado.

Gobernabilidad democrática: de principio a fin

En principio, entendemos que la gobernabilidad para los Estados modernos con economías de mercado, implica un ejercicio democrático del gobierno, basado en el apoyo activo de la sociedad civil. Esto implica necesariamente, dos procesos simultáneos: por un lado la conducción política de acuerdo con un marco de estado de derecho y paralelamente la confianza de la sociedad civil en las instituciones de gobierno. En el primer caso, se identifican claramente las variables, *legalidad y liderazgo*; la confianza en segundo lugar, se relaciona directamente con *participación y legitimidad*.

La definición propuesta sigue, sin lugar a dudas, la tradición weberiana de la clasificación de los tipos de dominación, adaptada a las necesidades actuales de

⁸ Cf. Gallup International: *Security & Prosperity. The voice of the people*, World Economic Forum, Davos, 21st – 25th January 2004.

⁹ José María Rico: "La seguridad ciudadana en América Latina: marco teórico y conceptual" en Bobeá Lillian (ed): *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, Caracas, Nueva Sociedad, 2003.

El Secreto de la Gobernabilidad y Seguridad en América Latina

nuestras naciones. Para la gobernabilidad democrática, es especialmente relevante la cuestión de la legitimidad, no solo por que implica la confianza conferida por los ciudadanos a las instituciones políticas, sino por que a través de distintos tipos de participación, acceden a la representación de sus intereses y a la configuración de su entorno sociopolítico.

Nuevas tendencias en la clasificación de gobernabilidad, incluyen como factor primordial, la ciudadanía. Tal como veíamos en la configuración del término seguridad, los individuos vuelven a ser el foco de preocupación y acción en las sociedades actuales. Surge en ese sentido, la *gobernanza* o *governance*, como un tipo de gobernabilidad de la sociedad red que estima como objetivo principal la construcción colectiva del desarrollo humano. La cooperación, resulta el término de intercambio entre ciudadanos, Organizaciones No Gubernamentales y Estado, reemplazando el modelo jerárquico de gobernabilidad por un modelo participativo.

Como corolario, cuando pensamos en *principios* como sinónimo de bases de gobernabilidad democrática, identificamos una conducción política, dentro un estado de derecho, que incluye la participación ciudadana en un marco de instituciones fuertes. El *fin*, al igual que la seguridad, es actuar sobre el colectivo, es decir sobre los ciudadanos. Sin embargo, si tomáramos como parangón esta definición de manera exacta, claramente deberíamos marcar una crisis de gobernabilidad en América Latina ya que difícilmente se pueda defender que prevalece una importante participación ciudadana o un respeto claro por las instituciones establecidas.

La gobernabilidad en nuestra región, en términos generales, no se caracteriza justamente por aplicar las propuestas de la *gobernanza*, sino como decíamos en la introducción, por sucesivas crisis políticas y por gobiernos aún en plena conformación de sus características democráticas, que en el mejor de los casos, mantienen cierta estabilidad gracias a un liderazgo personalista quizás más relacionado con lo carismático que con el respeto por las leyes e instituciones políticas.

Todas las características típicas de las democracias de la región, tal vez lleven a la necesidad de imaginar una nueva forma de abarcar la gobernabilidad que se corresponda con nuestra realidad social, económica y política. Intentar llegar a cumplir con los principios generales mencionados puede ser el objetivo último, caracterizar las variables del presente, el primer paso.

Consideraciones finales: la herramienta institucional para la gobernabilidad y seguridad en América Latina

El debilitamiento de las instituciones democráticas fundamentales, en la mayoría de nuestros países latinoamericanos, exceptuando entre otros, al caso de Chile y Uruguay que han realizado fuertes esfuerzos para promover la madurez organizativa, deja al margen de los procesos formales a cada vez mayores porciones de la sociedad. En consecuencia, desde la perspectiva de la ciudadanía, prevalece una pérdida potenciada de confianza en las instituciones.

El Secreto de la Gobernabilidad y Seguridad en América Latina

La *Corporación Latinobarómetro*, al realizar un estudio que comprende entre el año 1996 y 2005, estableció como resultado de la evaluación del funcionamiento de las instituciones públicas para América Latina, que los encuestados consideraron en un 52% que el funcionamiento de las instituciones públicas es regular. Por otra parte, en lo relativo al cumplimiento de las leyes en este caso, dividido por país, se destaca la buena imagen que tienen los ciudadanos de su Estado en Uruguay, Costa Rica, Colombia, Chile y Venezuela; como contrapartida se subraya negativamente Ecuador, Paraguay, Perú, Brasil y Bolivia.

La investigación cita lo que mencionáramos anteriormente, como conclusión del estudio: “Un Estado que no logra que se cumplan todas las leyes no puede aplicar el principio que todos son iguales ante la ley, creando por defecto, desigualdades en el acceso a los derechos y el cumplimiento de las obligaciones. Este fenómeno está en la base de la explicación de la baja cultura cívica de los latinoamericanos. Si el Estado no logra que se apliquen bien las leyes, entonces cuál es el valor de cumplirlas, si no valen todas para todos por igual”.¹⁰

La cultura cívica se entiende como el sentido de pertenencia colectiva que perciben los ciudadanos de un Estado como tales. La participación del conjunto de los individuos se traduce fundamentalmente en el voto pero generalmente no trasciende más allá de actos aislados que no se conectan con la construcción de un espacio colectivo. Así, la observación planteada por *Latinobarómetro* no hace más que confirmar la necesidad de revertir esta tendencia en nuestras sociedades desiguales.

En síntesis, identificamos dos grandes conjuntos de problemas relacionados con la seguridad y la gobernabilidad en la región; en el primer caso, la criminalidad como problema urgente y en el segundo las crisis políticas. Ambos conflictos pertenecen a un permanente círculo vicioso que atenta contra la formación de democracias fuertes. Los niveles de criminalidad en América Latina toman una relevancia tal, que se pueden entender como una expresión límite de la exclusión normativa. Las crisis políticas recurrentes conllevan la aceleración o cristalización de términos de intercambio cada vez menos seguros y más informales. Todo esto genera como consecuencia, un definitivo debilitamiento de los espacios compartidos.

Es por ello que volvemos a enfatizar que la seguridad y gobernabilidad en la región se sustentan en la importancia de las instituciones democráticas, por que es sólo a partir de las mismas, que las interacciones sociales toman cuerpo más allá de las voluntades particulares. Funcionan como herramientas o vías de comunicación y acción a lo largo del tiempo, a la vez que brindan un marco de contención. Aún cuando la clave vuelve a ser el ciudadano para los enfoques actuales, es a través de las instituciones como ámbito estable de las interrelaciones entre las personas, las que demarcan el campo de acción colectivo.

Sin embargo, el aislamiento progresivo de los ciudadanos, pone de manifiesto la dificultad de llevar a la práctica una gobernabilidad efectiva y una seguridad formal,

¹⁰ Corporación Latinobarómetro: *Latinobarómetro 1995-2005*, Santiago de Chile, 2005, pág.20.

El Secreto de la Gobernabilidad y Seguridad en América Latina

percibida como auténtica. Si estos resultantes se basan en la *confianza* y la *representatividad*, no es necesario más que recuperar el sentido de pertenencia a las instituciones, por que son solamente las personas quienes le otorgan su contenido. Restablecer su valor depende no solo del Estado sino también de nuestra la capacidad para diseñar un espacio mejor, juntos.

Bibliografía:

- Allende Bussi, Isabel: "Gobernabilidad en América Latina" en *Comunidad Virtual de Gobernabilidad y Liderazgo*, Conferencia efectuada en Biarritz, Noviembre de 2003.
- Ancira, Andrea: *Gobernabilidad democrática en América Latina*, Comunidad Virtual de Gobernabilidad y Liderazgo, Santiago de Chile, 2006.
- Bobea Lilian (ed): *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, Caracas, Nueva Sociedad, 2003.
- Carnegie Endowment for International Peace: *Latin America, The Coming Changes*, Foreign Policy Supplement, 2005.
- Castel, Robert: *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial, 2004.
- Corporación Latinobarómetro: *Latinobarómetro 1995-2005*, Santiago de Chile, 2005.
- *Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza ciudadana: un nuevo compromiso de gobernabilidad para las Américas*, OEA, 10 de Junio de 2003.
- *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, Conferencia Especial sobre Seguridad en la Ciudad de México, 28 de octubre de 2003.
- Dirmoser, Dietmar: "Democracia sin demócratas. Sobre la crisis de la democracia en América Latina" en *Revista Nueva Sociedad*, N. 197, 1998.
- Fuentes, Claudia: "Seguridad Humana y Seguridad Nacional ¿conceptos diferentes o antagónicos?"; síntesis del libro de la autora: *Seguridad Humana y Seguridad Nacional: relación conceptual y práctica*, Chile, ANEPE, 2004.
- Gallup International: *Security & Prosperity. The Voice of the People*, Davos, World Economic Forum, 21st- 25th January 2004.
- Kaufmann, Daniel: *Corruption, Governance and Security: Challenges for Rich Countries and the World*, World Bank Institute, 2005.

El Secreto de la Gobernabilidad y Seguridad en América Latina

- Kaufmann, Daniel y Kray, Aart: *Gobernabilidad y crecimiento en el largo plazo: evidencia para Latinoamérica y el mundo*, Instituto del Banco Mundial, Washington DC, 2005, www.worldbank.org/wbi/governance/tools.htm .
- “Latinoamérica 2020: pensando los escenarios de largo plazo” en *Proyecto Global trends 2020*, Santiago de Chile, Georgetown University, Centro de Estudios Nueva Mayoría, Universidad Adolfo Ibáñez, Junio de 2004.
- Londoño, Juan Luis: *Pobreza, Desigualdad y formación del Capital Humano en América Latina, 1950-2025*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington DC, 1996.
- Manrique, Luis Esteban: “Un poder paralelo: el crimen organizado en América Latina” en *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, RIE, N.84, Madrid, 25 de Julio de 2006.
- Radl, Alejandra: *La dimensión cultural, base para el desarrollo de América Latina y el Caribe: desde la solidaridad hacia la integración*, INTAL-BID, Buenos Aires, 2000.
- Seminario, Francisco: “Las grietas abiertas de América Latina” en *Diario La Nación*, 14 de Mayo de 2006.
- *VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*, San Francisco de Quito, 16 al 21 de Noviembre de 2004.

Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 6 No. 2

Summer 2006

El Conflicto Mapuche y La Critica a Las Fronteras Nacionales Chileno Argentina en La Era de La Globalización

Javier Sáez Paiva

Javier Sáez Paiva es Profesor de Filosofía en la Universidad de Chile y Diplomado en Diseño de Políticas y Evaluación de Proyectos de Seguridad Ciudadana en ILPES-ONU.

El Profesor Sáez también es Diplomado en Seguridad y Defensa Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional de Chile y actualmente es Candidato a Magíster en Seguridad y Defensa, Mención en Gestión Política Estratégica de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (AMEPE) del Ministerio de Defensa Nacional de Chile.

Es graduado del curso de Gestión y Administración de Recursos en Defensa del CHDS.

[\[Back \]](#)

El Conflicto Mapuche y La Crítica a Las Fronteras Nacionales Chileno Argentina en La Era de La Globalización

Javier Sáez Paiva
Universidad de Chile

ANTECEDENTES NECESARIOS DE LA CRÍTICA

En el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo-OIT de 1989 en su artículo 32 inciso 1º expresa: *"Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural y del medio ambiente"*¹. Este párrafo sería a mi juicio, una de las razones, no reconocida, pero si deducible como veremos en adelante, para que el Estado de Chile no haya hasta la fecha ratificado dicho Convenio, en consideración que existe un pueblo que otrora tenía por territorio propio y común, una extensa región que comprendía millones de hectáreas a ambos lados de las fronteras actuales de Chile y Argentina, él cual hoy a pesar de haber sido objeto de una política posible de calificar de exterminio*, sobrevivió a ella y ocupa aún partes

* Puede parecer un concepto muy extremo y pensarse que he equivocado de país, confundiendo a Chile y Argentina con los Estados Unidos de América, pero existen demasiadas pruebas y antecedentes - muchos documentados - que esa fue la política que primo, tanto durante la conquista y colonia, como de parte de las autoridades de Chile y Argentina en el siglo XIX. Por razones de espacio y por no ser este el tema del cual escribo, no ahondaré en ello, pero puede revisarse de la época, actuaciones documentadas, resoluciones, decretos etc. de ambos estados que ratifican lo afirmado en este escrito. Como botón de muestra se puede leer El informe oficial de la Comisión Científica agregada al Estado Mayor General de la expedición al Río Negro (Patagonia), realizada en los meses de Abril, Mayo y Junio de 1879, bajo las ordenes del General Julio A. Roca (uno de los principales artífices de La Campaña del Desierto y quien además personalmente la dirigió y comandó) publicada en Buenos Aires en 1881, del cual transcribimos dos párrafos: *"Se trataba de conquistar un área de 15.000 leguas cuadradas ocupadas cuando menos por unas 15.000 almas, pues pasa de 14.000 el número de muertos y prisioneros que ha reportado la campaña. Se trataba de conquistarlas en el sentido más lato de la expresión. No era cuestión de recorrerlas y de dominar con gran aparato, pero transitoriamente, como lo había hecho la expedición del Gral. Pacheco al Neuquén, el espacio que pisaban los cascos de los caballos del ejército y el círculo donde alcanzaban las balas de sus fusiles. Era necesario conquistar real y eficazmente esas 15.000 leguas, limpiarlas de indios de un modo tan absoluto, tan incuestionable, que la más asustadiza de las asustadizas cosas del mundo, el capital destinado a vivificar las empresas de ganadería y agricultura, tuviera él mismo que tributar homenaje a la evidencia, que no experimentase recelo en lanzarse sobre las huellas del ejército expedicionario y sellar la toma de posesión por el hombre civilizado de tan dilatadas comarcas."*...

El Conflicto Mapuche

significativas de ese territorio; por cierto fragmentado y en pequeña porción de lo que les fue propio. En estos territorios en el presente y bajo diversas formas Los Mapuche expresan su ambición de recuperar su "Patria"; entonces no resulta impropio sostener que en parte la negativa a suscribir tal convención, podría encontrarse en eventuales e insospechadas consecuencias "negativas", que en materia de Seguridad y Soberanía Nacional representaría la ratificación de este Convenio. Para algunas personalidades e entidades privadas y públicas en el ámbito gremial y político, la obligación que contraería el Estado chileno y sus gobiernos en orden a facilitar por ejemplo los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, en particular en el caso Mapuche, representaría más peligros que beneficios para el país; así el artículo 32.1 junto a otros puntos del Convenio 169 explicarían en gran medida el fondo de la "dilatada" decisión de Chile de no concurrir aún con su firma.

En consecuencia respecto del Convenio en cuestión entidades de importancia en el ámbito político, dirigentes empresariales y algunas autoridades políticas en Chile, se reparten entre rechazar* cualquier estatus especial constitucional para los indígenas (en especial a los Mapuche, quienes constituyen más del 80% de los pueblos indígenas en este país) y aprobar una ley de reconocimiento constitucional la cual no de espacio alguno a deliberar sobre los principios en que se funda y se sostiene al actual concepto de Estado, a saber: que Chile es un estado unitario, una sola nación, un territorio indivisible y por tanto de

"Es evidente que en una gran parte de las llanuras recién abiertas al trabajo humano, la naturaleza no lo ha hecho todo, y que el arte y la ciencia deben intervenir en su cultivo, como han tenido parte en su conquista. Pero se debe considerar, por una parte, que los esfuerzos que habría que hacer para transformar estos campos en valiosos elementos de riqueza y de progreso, no están fuera de proporción con las aspiraciones de una raza joven y emprendedora; por otra parte, que la superioridad intelectual, la actividad y la ilustración, que ensanchan los horizontes del porvenir y hacen brotar nuevas fuentes de producción para la humanidad, son los mejores títulos para el dominio de las tierras nuevas. Precisamente al amparo de estos principios, se han quitado éstas a la raza estéril que las ocupaba."

* Para entender como parte del mundo político conservador analiza y observa el llamado Conflicto Mapuche, invito a visitar <http://www.lyd.cl/programas/comunicaciones/mapuche/index.html> página del centro de Estudios Libertad y Desarrollo, entidad ligada a la Derecha tradicional chilena, en este sitio encontrarán más de una decena de artículos referidos a la cuestión mapuche, de donde me he permitido extraer del artículo con el título de MEMORANDUM elaborado por político chileno Ricardo Rivadeneira Monreal lo siguiente:

Si la decisión política no apunta a ningún reconocimiento de independencia y soberanía, en el sentido que define el Derecho Internacional, entonces debe quedar claro que todas las medidas que se adopten en beneficio de los pueblos indígenas deben inspirarse en la necesidad de conciliar sus intereses y aspiraciones con los intereses y aspiraciones del resto del pueblo chileno, representados por la República de Chile, de la que los pueblos indígenas forman parte, con iguales derechos y obligaciones que sus compatriotas no indígenas.

Asumido que los indígenas son parte integrante de la Nación chilena, sin perjuicio de sus derechos como pueblos dotados de cultura propia, cabe decidir políticamente si conviene reconocerles constitucionalmente su condición de "pueblos". Personalmente no veo inconveniente en ello, siempre que quede claro frente a los indígenas que tal medida, lejos de poder ser considerada un primer paso hacia la conquista de su plena independencia y soberanía, implica reafirmar su condición de chilenos sometidos a la Constitución y a las leyes chilenas.

El Conflicto Mapuche

fronteras incuestionables. En este orden argumental reitero en lo fundamental la preocupación expresada con tanta vehemencia por el ex senador institucional de Chile; el ex- General Julio Canessa** al argumentar en el Senado su oposición a la creación de la nueva comuna de Ralko; Canessa se refirió a la creación de ésta nueva comuna *como un riesgo para la Seguridad Nacional*, por cuanto ésta estaba ubicada en una zona fronteriza, (donde la población mapuche es significativa a ambos lados de la frontera y la nueva comuna de Ralko limita con la provincia de Neuquén-Argentina) En este contexto en Chile existen importantes sectores del poder o ligados a él, que respecto de La Convención 169, afirman que ésta y su adhesión complicarían más los asuntos internos en el país, y de adoptarse una posición favorable a ratificar dicha Convención y su incorporación dentro de la legislación chilena - además con rango constitucional - podría significar un serio riesgo a La Seguridad y Soberanía Nacional, considerando que además del artículo 32.1, el artículo 13 inciso 1º del Capítulo Parte II Tierras de la misma Convención, reza: ***“Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utiliza de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.”*** En este párrafo el concepto de territorio en cuanto su interpretación y futuros alcances políticos, de ratificarse La Convención 169, podría conllevar a la agudización del **El Conflicto Mapuche**.

La existencia de tan fuerte oposición de no pocos sectores de la dirigencia política en Chile, respecto de otorgar reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y firmar La Convención 169, otorga a mi juicio respaldo a la hipótesis de conflicto que en este escrito pretendo describir como posible y viable, la cual en consecuencia no carecería de sustento teórico y factual como expondré mas adelante. Ambos párrafos de La Convención 169 son muy atinentes a las demandas actuales del Pueblo Mapuche, demandas que se sustentan en cuestiones históricas, considerando el hecho que en Chile y Argentina antes que se independizaran respectivamente de España, Los Mapuche eran indígenas libres e independientes y en consecuencia sus exigencias actuales se sustentan en gran medida en que como pueblo vivieron así, en una región que comprende hoy extensas áreas de ambos países*; por tanto sus deseos y aspiraciones de reunificación en su propio territorio, no deben ser observadas como infundadas, pero en lo principal, como improbables de constituirse en una demanda más generalizada y alzarse así con fuerza en una comunidad cuyos miembros aún habitan parte de esos territorios, denominados ancestralmente por este pueblo como Puelmapu y Gallmapu**, que en lengua mapuche refieren a las regiones de Argentina y Chile

** Ver sobre éstas afirmaciones del ex general Canessa, mi artículo Conflicto Mapuche, ¿Una Amenaza Emergente Binacional? Publicado en www.ndu.edu/chds/docUploaded/SRC05URU-PDF/Saez-CHL-TrabajoConferenciaSubRegionalUruguay.pdf

* Para conocer mas en detalle sobre como se conformó el pueblo Mapuche, sus procesos de ocupación y asentamiento en Chile y Argentina, recomiendo consultar los libros de José Bengoa; Historia del pueblo Mapuche y los Antiguos Mapuches del Sur de Chile

** Al no disponer el pueblo Mapuche de un alfabeto y la falta de consenso sobre cómo escribir este idioma, espero que como he escrito estos términos no sea lo importante, pues lo sustancial para este artículo es establecer que Los Mapuches disponen de palabras para indicar ambas zonas geográficas a un lado y otro de los andes, que consideran partes constitutivas de su territorio “nacional”.

El Conflicto Mapuche

donde viven actualmente parte sustantiva de este pueblo indígena.

Como indiqué en el artículo ya citado*, el pueblo Mapuche ha existido y existe hoy aunque fragmentado y arrinconado en comunidades** en ambos lados de la frontera actual entre Chile y Argentina; en el lado de Chile residen fundamentalmente en las regiones Octava, Novena y Décima y por el lado Argentino, de modo más “disperso” por la extensión del territorio, en las provincias de Neuquén, Río Negro y El Chubut*** (un importante número reside en las grandes ciudades, como Santiago de Chile, resultado de una migración fundamentalmente económica). Si sólo circunscribimos este pueblo a las tres regiones de Chile y las tres provincias de Argentina donde actualmente existen importantes asentamientos mapuches, se está hablando de cientos de miles de hectáreas o miles de kilómetros cuadrados; territorios actualmente bajo soberanía Chilena y Argentina; países que comparten una extensa frontera común.

Las cifras y datos del censo del año 2002 de Chile****, nos informa que existen casi setecientos mil indígenas en este país, de los cuales 87.3% es Mapuche y del total de los miembros de este pueblo, un 59% habita en las regiones Octava, Novena y Décima²; de las tres regiones del sur de Chile donde habita la mayor población de éste pueblo, corresponde a La Novena Región, en la cual es muy activo el movimiento Mapuche; ésta Región limita íntegramente con la provincia de Neuquén en Argentina y entre ambas zonas existe y se desarrolla un creciente contacto entre miembros, entidades y organizaciones de este pueblo, cuestión de extraordinaria significación e importancia, por cuanto a ambos lados de Los Andes ha comenzado simultáneamente a expresarse la demanda de **Un Solo Pueblo un Solo Territorio**; siendo esos territorios donde las entidades, organizaciones y comunidades expresan con mayor recurrencia y fuerza su demanda de tierras*****.

* Ver Conflicto Mapuche, ¿Una Amenaza Emergente Binacional?”

** El concepto de comunidad en cierto sentido es homologable al de reducciones, término que define muy bien la concentración forzada a espacios mínimos de tierra y por lo general no de territorio, donde después de la derrota militar total, se concentró a pueblos originarios por parte de los conquistadores y colonias, trabajo que terminaron las nacientes repúblicas independientes en el siglo XIX desde Canadá hasta Chile y Argentina

*** Según muchos historiadores los Mapuche llegaron a ocupar en Chile desde Santiago hasta el límite sur de la Décima región, es decir a un largo de más de mil kilómetros y en el actual territorio argentino, ocuparon además las provincias de La Pampa y Buenos Aires (de hecho en la primera residen un considerable número de éste pueblo), lo que significa que en conjunto el Puelmapu y Gallmapu representaron millones de hectáreas o cientos de miles de kilómetros cuadrados.

**** Lamentablemente los indígenas no han sido censados en Argentina y en consecuencia no disponemos de cifras con número de población de mapuches, como de otros grupos étnicos en ese país, pero diversas cifras no oficiales hablan desde 100.000 a 300.000 miembros de este pueblo.

***** Periódico “Azkintuwe” en Chile y “El kimvn” en Argentina, ambos editados en las zonas de mayor contacto y con mayor población Mapuche de acuerdo al censo de 2002, la IX Región de Chile reúne la mayor población Mapuche, con un 33.6% del total del universo; de Argentina no se dispone de censo de la población Mapuche. Estos periódicos como otras publicaciones, expresan la demanda del Territorio Nacional Mapuche, la que comprendería a bastas zonas de Chile y Argentina. Esta demanda puede verse en decenas de páginas y artículos en Internet originados en Chile y Argentina y de núcleos mapuches en varios países de mundo, en especial en Europa. La editorial del N°18 del periódico Azkintuwe es elocuente... *Más allá de las fronteras nacionales, regionales o provinciales impuestas por los estados*

El Conflicto Mapuche

Los Mapuche han comenzado a representar la reivindicación de un espacio territorial nacional común, correspondiente en gran parte al que durante decenas de años ocuparon de modo independiente, haciendo valer su soberanía, la cual sólo termina a las pocas décadas del nacimiento de ambas nuevas Repúblicas. La Independencia de la que habían gozado por tantos años los Mapuche, terminaría en la década de los 80 del siglo XIX, con el inicio casi simultáneo de dos campañas militares de los ejércitos chilenos y argentinos, así violentamente en 1833 en Chile y 1835 en Argentina, la acción militar de ambas repúblicas consumaría con éxito el objetivo de establecer el dominio total de tan extenso territorio, de este modo la independencia que a los Mapuche les había costado tanto mantener por más de dos siglos de cruenta lucha con el Reino de España, se perdía (o se comenzaba a perder) a poco terminar la era colonial. El nacimiento y consolidación de las Repúblicas de Chile y Argentina no dio lugar al reconocimiento de una autonomía nacional, de la cual había gozado este pueblo y que como ya se dijo, se había logrado mantener tras penosas y sangrientas luchas de resistencia "militar", la cual había obligado a España a establecer Tratados con el nombre de Parlamentos*, con un indómito Arauco como lo denominara el cronista Alonso de Ercilla y Zúñiga. Las nuevas repúblicas no consideraron bajo ningún aspecto los derechos territoriales de los Mapuche. Las campañas militares llamadas Pacificación de La Araucanía en Chile y Campaña del Desierto en Argentina, cumplieron con creces sus objetivos políticos estratégicos**, las cuales de paso arrinconaron y fragmentaron en reducciones a los Mapuche, y así se creaba y consolidaba la frontera política en Los Andes Australes entre ambos Estados, la cual separaría definitivamente a este pueblo, para a continuación decretar y otorgar las respectivas nacionalidades a los indios Mapuche como chilenos o argentinos respectivamente; así la consolidación territorial de estos estados nacionales terminaba en hechos con los derechos de un pueblo y se anexaba un territorio que hasta la década de los 80 del siglo XIX, había sido para los Mapuche común y propio, el mismo que hoy siguen llamando como indiqué PuelMapu y GallMapu.

argentino y chileno sobre la población de nuestro pueblo, Azkintuwe se plantea como un periódico nacional mapuche". A dos años de esta declaración, reafirmamos hoy nuestros objetivos, buscando reflejarse manera mucho más equilibrada el desarrollo integral de nuestro pueblo o, para ser más claros aún, de aquel País Mapuche que comenzamos a imaginar tímidamente como propio.

* La Corona de España suscribió 28 Tratados o Parlamentos con los Mapuche. La naciente República de Chile efectuó a lo menos dos Parlamentos con este pueblo a saber: el de Tapihue y Los Ángeles. Invito a leer al respecto el artículo Los Parlamentos de Carlos Contreras Painemal el cual es parte de las "Actas del Primer Congreso Internacional de Historia Mapuche" celebrado en Alemania el 2002

** Ambas campañas militares, competían entre sí buscando ocupar esos bastos territorios, para sus respectivos Estados, uno de los objetivos era evitar que el otro Estado llegara primero que le otro a ocupar una mayor porción de ese territorio, aún internacionalmente de "nadie. En esta extensa zona de ciento de miles de kilómetros cuadrados, era donde menos estaban claras las fronteras definitivas entre Chile y Argentina. Reacuérdesse que Barros Aranas diplomático instalado por el gobierno chileno de la época en Buenos Aires firmó con el ministro argentino Elizalde (1878) un Tratado por el cual se fija como límite la cordillera de Los Andes por lo cual quedaba en poder de Argentina toda la Patagonia, la mitad del Estrecho y casi toda Tierra del Fuego, pero las tierras Mapuche no estaban totalmente ocupadas por ninguno de ambos estados, más aún los Mapuche resistían alzados en armas contra ambas campañas militares.

El Conflicto Mapuche

LOS CONFLICTOS DE FRONTERAS ENTRE ARGENTINA Y CHILE Y LA CUESTIÓN MAPUCHE

Si analizamos con un poco más de detención los dos párrafos citados del convenio 169 de la OIT, entenderemos con más facilidad*, que el llamado Conflicto Mapuche contendría una variable binacional que ampliaría su significado más allá de las existencias de fronteras nacionales, con un potencial de constituirse de nuevos curso de acción del CONFLICTO, donde la demanda y consigna *Un Solo Pueblo un Solo Territorio*, trascendería al carácter local y reduccional, si el asunto de recuperación de tierras pasa a transformarse en una estrategia de Territorio; y me parece evidente que existen razones de sobra para pensarlo, en principio por las razones históricas, seguido del tema de las nacionalidades en la era que vivimos; el paso de la simple recuperación de tierras de acuerdo a lo observado seguirá de acuerdo como veremos más adelante, en el paso que busca la materialización concreta, de la demanda expresada en consigna, cuyo punto de partida estaría en la recuperación de tierras como actualmente ocurre, fenómeno reivindicativo que ha involucrado e involucra día a día a cientos de comunidades indígenas mapuche en Chile y que últimamente como fenómeno reivindicativo-político, se expresa con fuerza creciente y con carácter conflicto étnico, también en las provincias del sur oeste de Argentina**. Estamos quizás en el inicio de un **CONFLICTO** que cruza las fronteras nacionales (*que podría complicar la situación en Los Límites*), lo podría llegar a convertirse en una nueva y una futura crisis de o en la frontera, poniendo en interdicción estos límites que son aceptado por ambos estados nacionales, **CONFLICTO** respecto de lo cual no es posible del todo establecer su proyección en cuanto cuando agudo adquirirá como **CONFLICTO**, si se desarrolla y profundiza efectivamente, más aún adquiere significación e importancia lo expuesto, a la luz de los antecedentes históricos en temas de límites y conflicto de fronteras, que entre ambos países a existido a solo algunas décadas de vida republicana, por lo cual es

* En general resulta a simple vista difícil observar y sostener que pueda existir un conflicto futuro de tipo binacional o bilateral entre Argentina y Chile por la cuestión Mapuche, en cualquier caso mis percepciones del tema no deben ser observadas como que la dirección de los acontecimientos llegaría inexorablemente a tensiones de tipo agudo en la frontera común; Los acontecimientos seguramente y con toda probabilidad tendrán su teatro de operaciones en la arena internacional, donde desde ya se puede observar complicaciones al menos para Chile, resultado las denuncias y presentaciones en foros y tribunales internacionales de parte de diversos representantes de Organizaciones y entidades Mapuche, comienzan a incomodar al estado chileno.

** En suroeste de Argentina hace algunos años se ha comenzado a sentir y conocer públicamente conflictos mapuche, ejemplo de ello son los reclamos de tierras en aumento con un accionar más intenso por tierra y territorio de organizaciones mapuches. Así en conflicto, litigios y tensión social se encuentran entre otras comunidades mapuche, a modo de ejemplo nombramos a La comunidad Cayún habita lo que hoy es la localidad de Lago Puelo, al noroeste de la provincia de El Chubut, Comunidad Mapuche-Tehuelche Vuelta del Río, Cushamen, Chubut, comunidad Lof Lonko Purán como que exige la salida son las Repsol YPF y la empresa norteamericana Pioneer Natural Resources de lo que consideran sus tierras ancestrales en Río Negro y por último el conocido litigio y movilización familia mapuche Curiñanco – Nahuelquir en el Chubut contra Benetton. Sin duda el conflicto no alcanzado en Argentina las dimensiones que tiene en Chile y que en 1999 significó una movilización por el reclamo de más de 15.00 hectáreas reivindicadas por las comunidades mapuche Guampoe, Llafenco, Sucesión Fren-Mariqueo, José Calbún, Tranicura, Rucañanco, Manuel Marillanca, Manuel Quintanahuel, Maite, Juan Chañiqui, Collihuinca-Tori, Caillín, Antonio, Paillacón, Mulito, Pichiloncoyán Pilinmapu, Temulemu, Diádico, Lleu-Lleu.

El Conflicto Mapuche

perfectamente posible dudar cuan y cuanto serán las coincidencias de cómo enfrentar el asunto, teniendo en cuenta las discrepancias entre Chile y Argentina en el pasado y presente respecto de variados temas de importancia. Cuantas serán las coincidencias y discrepancias ante aun eventual agudización en ambos países del Llamado Conflicto Mapuche en un contexto de una demanda en alza por **“Un Solo Pueblo un Propio Territorio”**, imaginémoslo demanda extendida y proliferada en todas las zonas en que habitan Los Mapuche; a lo menos es una interrogante. Es difícil imaginar *coincidencias y accionar mancomunado, como habría ocurrido un poco más de un siglo**. Además de las políticas de Estado que se entienden como trascendentes a las coyunturas de todo orden que afectan a un país, jugará un rol particular y singular los gobiernos de turno con respecto a tipo las medidas y estrategias a adoptar, por ejemplo en relación a facilitar o no, **los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de nuestras fronteras comunes, en razón de la convención 169**, que como sabemos Argentina ratificó. Sobre este aspecto no se puede decir hoy que posiciones y acciones comunes o discrepantes podrán darse entre Chile y Argentina, de un agudo Conflicto Mapuche como escenario; donde además el llamado rol ciudadano sobre sus respectivos gobernantes jugará, *estimo*, un papel de no menor significación, en un presente donde este tipo de roles y factores a adquirido un peso mayor.

La historia muestra bastantes desacuerdos y tensiones de todo orden en cuestiones bilaterales, incluidos en asuntos y materias internacionales entre Chile y Argentina, por ejemplo respecto del rol del Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca y el conflicto de Las Malvinas, en lo cual no calzamos en ese crítico y agudo momento en el cono sur, por tanto y respecto de la cuestión Mapuche es perfectamente posible pensar la posibilidad que este asunto pueda convertirse un nuevo motivo de discrepancias y que distancie; no está de más afirmar que resulta difícil imaginar una avenencia para una accionar compartido y coincidente, del nivel fue la acción *“conjunta”* de tipo militar como ocurrió a fines del siglo XIX en todo el territorio Mapuche, por lo demás para Argentina La Campaña del Desierto sobre los Mapuche, habría tenido como uno de sus objetivos vitales y de primer orden, consolidar fronteras nacionales ante Chile**.

Las diferencias respecto de cuestiones indígenas y sus derechos ya están instaladas, partiendo por el hecho que el estado argentino suscribió hace seis años la convención 169 y el chileno aún no lo hace y al parecer a pesar de la promesa efectuada en la última campaña presidencial del 2005 por la actual presidenta de Chile, la cual no será fácil al actual gobierno legalmente materializar el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas; cabe destacar que los sectores políticos, líderes políticos y empresariales, que se oponen no son menores, incluso las instituciones de la defensa nacional directa o indirectamente expresan su

* El Accionar militar conjunto como efectivamente ocurrió en los hechos en los setenta y principio de los ochentas del siglo diecinueve, más allá de ser impensable o no, contaría sobre seguro con el más fuerte rechazo y repudio internacional.

** Los antecedentes históricos establecen que ambas campañas militares que termino con la independencia de los Mapuches a fines del siglo XIX, no fue resultados de la confabulación, sino por el contrario como en nota anterior se indico, la toma por las armas del territorio Mapuche por parte de ambos estados en forma simultanea, respondieron a resolver cuestiones de soberanía y delimitaciones territoriales ambiguas heredadas de un orden colonial con limites no del todo definidos. Ambos estados y gobiernos de turno necesitaban tomar estos territorios a un lado o a ambos lados de la cordillera de los Andes

El Conflicto Mapuche

preocupación y serias reservas a cualquier hecho o proceso, que pueda dar paso un cuestionamiento de la plena soberanía nacional y consecuencia reaccionan en ante cualquier signo o señal que pueda poner peligro la integridad territorial, así afirmaciones como las de José Mariman que a continuación transcribo: *"Las demandas de autonomía representan ideas nuevas al interior de la sociedad mapuche. Ellas apenas han comenzado a desarrollarse. Ellas no han logrado expresarse aún en un movimiento político y parecen estar en una etapa de germinación en círculos reducidos de intelectuales y líderes mapuche. Por lo mismo, no es posible aventurar una proyección anunciando un esplendoroso futuro para ellas o su defunción definitiva. Las páginas de la demanda autonomista mapuche comienzan recién a escribirse"*³, le generan preocupación a los sectores aludidos. Estas reflexiones como veremos a continuación habla que el tema es mucho más objeto de debates y análisis de lo podemos observar abiertamente en la prensa; a respecto las palabras de la capitán (j) abogada y analista del Centro de Estudios e Investigaciones Militares de Chile(CECIM) * , Paula Videla del Real son elocuentes sobre el llamado Conflicto Mapuche en relación a los asuntos de seguridad nacional; así expone claramente esta "preocupación" en su artículo **"El Conflicto Mapuche y su Impacto en La Seguridad Nacional"**: publicado en la pagina WEB de este centro de estudios, en el cual afirma: *"Atendidos los elementos que en la actualidad integran el problema, las especiales características que ha alcanzado y sus efectos en la vida nacional, es posible vislumbrar impactos que van más allá de aquellos que podría originar una situación aislada.*

En efecto, el conflicto mapuche tiende a escalar y podría transformarse en un elemento distorsionador que pueda afectar inclusive a la seguridad nacional, entendida ésta en el amplio concepto moderno, situación que a las Fuerzas Armadas, dado su mandato constitucional de ser esenciales para la seguridad nacional y garantes del orden institucional de la República, no debe pasar inadvertida, a fin de prever desenlaces nefastos. Todo ello, tomando en consideración que, históricamente, los procesos reivindicacioncitas, como lo es este caso, son seguidos como ejemplo por otros grupos sociales, cuando la carencia de decisiones eficaces impiden que el problema se resuelva de manera definitiva".

La posibilidad que la cuestión Mapuche adquiera ribetes binacionales con fuertes discrepancias conceptuales y accionar entre ambos estado, no se puede descartar,

Los Mapuche tendrían razones tendrían históricas y presentes para exigir su reconocimiento y apoyo a su condición de pueblo y un territorio, ante la comunidad

* Textualmente como señala su página web <http://www.cesim.cl>, esta institución es: El Centro de Estudios e Investigaciones Militares es un organismo del Ejército de Chile, cuya misión es dirigir y gestionar la investigación y extensión en ciencias militares y en las ciencias de la ingeniería y tecnología militar, con el objeto de contribuir a la formación de investigadores militares y civiles, en las áreas relativas a la función militar y colaborar al desarrollo institucional. Desconozco si algún organismo similar en Argentina este efectuando reflexiones similares en este país, considerando la cantidad de etnias o pueblos indígenas que ese país existen, varios de los cuales viven en o cerca de la frontera, básicamente con Bolivia (Diaguita Calchaquí, Chiriguano Kolla), Paraguay (Pilaga Mocovi Toba Wichi) y Chile (Mapuche). Según lo publicado <http://www.indigenas.bioetica.org/base-d.htm#Población>(Última modificación: 07 de Enero de 2006) la población indígena en Argentina alcanzaría 1.012.000 personas.

El Conflicto Mapuche

internacional, accionar Mapuche que tiene y tendrá impacto sobre ambos Estados. Todo indica que el conflicto será un proceso que irá creciendo y escalando. De este tipo de fenómeno hay muchos ejemplos en otra parte de orbe, varios de ellos de actualidad, donde estados vecinos implicados en asuntos similares, han adoptado posiciones disímiles e incluso antagónicas de como abordar y resolver conflictos étnicos nacionales en áreas fronterizas, que para el caso que aquí trato, las relaciones históricas entre ambos estados no siempre ha habido cooperación y coincidencias y el Conflicto Mapuche podría ser otra materia que marque nuevamente discrepancias entre Chile y Argentina.

Largo es detallar la conflictiva historia en materia de límites entre Chile y Argentina, solo para situar el Tema Mapuche como la hipótesis de un posible conflicto, debemos partir con el año 1981, año que junto con materializarse casi totalmente y de modo simultáneo, las campañas militares contra los Mapuche a ambos lados de la cordillera, se procedió a fijar un primer criterio o principio para la determinación de límites entre los dos países, el cual se baso como delimitación fronteriza bajo el concepto de las más altas cumbres que dividen aguas, bajo este precepto en lo general ambos países determinaros sus fronteras en la cordillera de Los Andes, lo cual coincidía con el inicio y fin de la autonomía territorial Mapuche, imponiéndose el total dominio material de millones de hectáreas y kilómetros cuadrados que a la fecha que ocupaba en forma Libre este pueblo; pero esta coincidencia como se ha señalado, obedecía a diferencias profundas de la época sobre límites y fronteras; En ese contexto ocupar toda la Araucanía a ambos lados de la cordillera era una carrera desesperada de una disputa territorial encubierta de ambos estados, pues el mayor dominio posible de esas tierras, como objetivo, superaba al precepto límite señalado, el cual se diluía o colapsaba si uno de Los Estados ocupaba mas *“de la parte que le correspondía”* de ese extenso territorio ocupado antes de 1881 por miles de indígenas Mapuches. Ambas campañas militares para someter a los Mapuches escondían, más una disputa de fondo y no una acción de cooperación⁴.

Las diferencias de límites han continuado desde 1981 hasta la fecha con un número significativo de diferencias limítrofes, algunas de las cuales pusieron a ambos países al borde de la Guerra, en particular la cuestión del canal Beagle y la posesión de las islas Picton, Nueva y Lenox en dicha área; estas diferencias mantuvieron en 1978 a ambos vecinos a horas de desembocar en una guerra, con una extensión, profundidad y consecuencias impredecibles e insospechadas, solo la recurrencia de un tercer actor y su mediación evito la conflagración, sin embargo otros problemas de límite continuaron y continúan en el tiempo sin resolverse plenamente, es así sólo en 1994 se fallo Laguna o Lago del Desierto a favor de Argentina, porción de territorio ubicado en La Undécima Región por el lado de Chile y La provincia de Santa Cruz por Argentina. En 1965 esta diferencia de límites provoco un fuerte incidente*, donde cayó muerto un teniente de La Policía Uniformada de Chile. Aún pendiente por resolver está Campo de Hielo Sur, extensa área de agua dulce, que constituye sin duda una posesión estratégica, por cuanto este recurso natural es cada vez más escaso en el mundo, lo cual hace de su

* El 6 de Noviembre de 1965 cae muerto por gendarmes argentinos (Gendarmería es la institución Argentina responsable de control y vigilancias de su las fronteras nacionales) el Teniente de Carabineros Hernán Merino Correa (Carabineros es la policía uniformada que le corresponde cumplir la misión de protección de fronteras), cerca de esta área en disputa con Argentina.

El Conflicto Mapuche

propiedad y tenencia, un asunto invaluable para cualquier estado; estamos en presencia de aproximadamente 200 kilómetros de fronteras aún no determinadas de los casi tres mil kilómetros de frontera común. Esta extensa área está aún en litigio y que es parte de una historia de dos vecinos no ajena a los conflictos de los llamados duros y agudos.

A pesar de históricas disputas y desavenencias fronterizas, esto no ha sido impedimento para que particularmente en el presente, se hayan dado pasos a un creciente y extenso proceso de integración entre ambos países. Hoy brilla el entendimiento y la cooperación, donde ni siquiera la altura de Los Andes con su difícil topografía, extensión y extremas climáticas es impedimento, para que se habiliten o construyan modernos pasos cordilleranos, los cuales unen ciudades y ciudadanos, además de multiplicar los beneficios del mercado y otras actividades de mutua conveniencia vecinal. Lamentablemente a mi juicio y estimo como otros muchos ciudadanos de ambos países, que este proceso creciente de integración y lleno de posibilidades de desarrollo y crecimiento, principalmente económico para ambos estados; está dejando afuera a los Mapuche, los cuales no están siendo considerado en este fenómeno de integración, desarrollo y crecimiento económico, lo cual además de estar reñido con lo indicado por los artículos 13 y 32 de la resolución 169 de la OIT, agrega otra razón al descontento Mapuche.

EL CONFLICTO MAPUCHE EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE CHILE Y ARGENTINA

Miles de mapuches, viven a ambos lados de la frontera común y territorios adyacentes, crece en ello un sentido particular de *Lo Nacional Mapuche**, cada día

* Si se lee con atención las "Resoluciones del XV Parlamento Mapuche 1° al 4 de Diciembre de 2000 -Puelmapu – NEUQUÉN", se observará que la exigencia nacional se expresa con quizás lo más difícil de aceptar que un ciudadano niegue o prescinda, a saber su obligación de defender la patria con el cumplimiento del deber militar si el estado lo exige. El punto número tres de estas resoluciones habla por sí solo y el punto número dos nos muestra por un lado que se desea poner primero su visión de la historia pero a través de un héroe Mapuche que en la memoria mapuche en sentido común en Chile Argentina. A continuación los párrafos indicados de la resolución señalada.

3) Se exige a los mapuches del acto obligatorio de "promesa a la bandera". Desde el punto de vista del debate, resignificación y apropiación de los símbolos y rituales escolares hubo una clara oposición a lo que se llama "promesa a la bandera" que obligan a nuestros niños a realizar cada 4° grado. Se consideró que la adquisición de símbolos en la temprana edad resulta fundamental para la construcción de la identidad de nuestros PICIKECE. Por eso, se vio necesario y urgente dar realidad e interpretación al Art. 3° de la Ley 23.592, en el sentido que los mapuche no sintamos persecución, imposición, agresión bajo la violencia simbólica de elementos como la bandera que llegó a nuestro territorio hace un siglo nada más de la mano de un ejército que nos mató, discriminó y asimiló. Y se debe reconocer que asumir la interculturalidad, debe ser también asumir los símbolos que la diversidad cultural genera.

2) Se designe feriado provincial el 06 de Noviembre en Homenaje a JUAN KALFUCURA (Lonko Mapuche. Entendemos que definir un día para recordar a una de las figuras más simbólicas de la resistencia mapuche, será una forma de fortalecer la transmisión de una historia que permanece oculta, cuando es la historia de un pueblo que solo hace 120 años atrás; desarrollaba libremente su vida, valores y cultura en un amplio territorio, y donde Neuquén era uno de los principales centros políticos. Ver http://www.mapuche.info/mapu/Parlamento_Mapuche.html

El Conflicto Mapuche

se difunde mas la idea de autonomía territorial, la cual incorpora en la exigencia, ser reconocidos como un **solo y mismo pueblo**, el que hace pocos mas de un siglo, se *debe reconocer*, ocupo soberanamente una extenso territorio, que comprendió varias regiones y provincias de los actuales estados nacionales. En este sentido la existencia de esta y otras demandas indígenas dos estados que han superado en gran parte sus diferencias limítrofes y que a pesar de problemas puntuales como el suministro y cortes de gas** a Chile, avanzan a lo mejor que pueden en medio de una globalización compleja, para obtener en beneficios mutuos en beneficio de sus ciudadanos y ambos pueblo, *no haría mal a la integración cambiar la expresión por el de todos sus pueblos a la luz del necesario reconocimiento de la multiplicidad étnica y cultural que habitan tanto en Chile y Argentina*, donde sus aspiraciones por complejas y duras que sean, deben ser abordadas sin demonizarlas. La integración debe darse en todo orden, solo así se superan desconfianzas y no se generan nuevas discrepancias, que podrían establecer nuevos agudos desencuentros y peligros, como el que hasta solo pocas décadas movilizo grandes contingentes de tropas y gran material de guerra en nuestras fronteras común. En este orden de afirmaciones la plena integración debería implicar en primer lugar el beneficio para todos los pueblos que componen nuestros estados, lo cual debería incluir en la agenda de discusión las aspiraciones de los indígenas mapuches, ello no solo porque puedan ser consideradas asuntos de justicia (además de una cuestión ética), pues en lo principal la negación de este tema como un conflicto, que podría escalar agudamente, constituiría una vulnerabilidad para ambos Estados. El no asumir la cuestión de los derechos indígenas en este siglo y época que vivimos; el no adoptar un camino distinto a rígidas visiones de estado, conspirará con una verdadera y sólida integración a la que aspiran chilenos y argentinos.

En el marco de La Resolución 169 de la OIT y otras declaraciones de la comunidad internacional, lo importante es que los estados de Chile y Argentina, den los pasos necesarios para el éxito de la integración incluida la bi-oceánica, donde las llamadas minorías indígenas; sus demandas y aspiraciones, el como las enfrente cada estado, no provoque discrepancias sustantivas que puedan entorpecer y conflictuar este proceso; se debe dejar de ver los conflictos indígenas, en especial el Mapuche, como una cuestión menor y sin relevancia; quienes siguen pensando así y no se percatan que los pueblos indígenas en la llamada *era de la globalización*, están adquiriendo un escenario más propicio para instalar con mayor grado de simpatías y adhesión y por tanto condiciones de posibilidad para la consecución de sus demandas, en una Comunidad Internacional que cada vez más se inclina por reconocerlas y ampáralas. Debe aceptarse y tenerse muy en cuenta que la llamada era de la globalización no acepta como formula de resolución de conflictos indígenas, **el reducir** estos sólo al ámbito doméstico, ello hoy sólo dificulta la movilidad y accionar político de los Estados Nacionales en estas materias; por tanto dejar fuera de discusión y agenda temas como la condición de pueblo, tierra y territorio de los indígenas, es contrario al fenómeno mismo de la globalización, que

** A existido una fuerte controversia en Chile y Argentina por la reducción de suministro de gas que según acuerdo bilaterales Argentina debe suministrar a Chile, Este hecho viene ocurriendo desde el año 2004; al respecto en la prensa Chile se ha conocido explícitamente voces que ha incluidos altos oficiales de las FF: AA en retiro, empresarios y políticos chilenos, que han calificado esta situación como beligerante y agresiva de parte del estado y gobierno argentino, llegando a insinuarse que a la amistad y cooperación actual entre ambos países, estaría a en crisis y que deberíamos estar alertas respecto de los pasos en todo orden que Argentina da y que pueda lesionar mas los intereses nacionales de Chile.

El Conflicto Mapuche

además de hacer al mundo una aldea, donde todo se conoce y se reconoce como asunto de todos; aumenta las condiciones de posibilidad de materialización de las exigencias de autodeterminación, autonomía territorial, autogobierno de pueblos indígenas, porque entre características del fenómeno, sus demandas y luchas son oídas en más foros y tribunas; comienzan a ser conocidas y apoyadas por más ciudadanos hasta en los más recónditos lugares del planeta.

Ha crecido geométricamente las posibilidades que estas causas emergentes puedan canalizar simpatía y apoyos, partiendo de **otros** que comparten demandas y aspiraciones similares o ven en estas luchas alianzas mutuamente convenientes. Las rígidas fronteras y los estados nacionales unitarios, comienzan a sufrir su cuestionamiento más allá de lo teórico y en este contexto Los Mapuche y su demanda de reconocimiento como pueblo y territorio, crece en y con las acciones de recuperación de tierras a ambos lados de Los Andes, cuyas movilizaciones generan reacciones muy diferentes de instituciones similares en Chile y Argentina, así por ejemplo en Chile comuneros Mapuche son encarcelados y se les aplica una cuestionada legislación anti terrorista, al mismo tiempo jueces en Argentina liberan comuneros Mapuche y reconocen sus derechos pre- existentes a la tierra donde habitan; mas aún se acepta en este último país, aunque sea en primera instancia judicial, **como refugiado político** a un líder mapuche chileno que ha sido condenado en Chile, a quien se le ha aplicado una cuestionada ley antiterrorista*. Estos últimos hechos traídos a colación podrían ser el antecedente para pasar eventualmente, de pequeñas diferencias de criterio en ambos estados, a transformarse como parte de posiciones y conductas diferenciadoras entre ambos en el tiempo respecto de este conflicto.

La República Argentina a elevado a Rango Constitucional el Convenio 169 de la OTI, y como ya se indicó, El Estado Chileno aún debate si se reconoce o no constitucionalmente a los pueblos indígenas, en una discusión interna que se mueve a nivel general del estado con actores que manifiestan adhesión, dudas, temores o manifiesto rechazo; estos últimos ven *ad porta* una ley de reconocimiento constitucional de los indígenas y ante lo inminente exigen extremo celo en los términos o conceptos a la hora de redactar y aprobar un proyecto de este orden, el cual no debería dar pie a ninguna interpretación nacionalitaria o autonómica, incluida la posible ratificación del Convenio. Tanto un reconocimiento constitucional como el firmar el Convenio 169 en ningún caso debería, según los actores que se inclinan por el rechazo, dar paso o crear la oportunidad para cuestionar lo que consideran como cosa juzgada; la incorporación plena de La Araucanía al territorio nacional a principio de la década de los ochenta del Siglo XIX, donde a partir de ese instante todos pasamos a ser únicamente chilenos o argentinos. De otra parte quienes desde los distintos poderes del estado aparecen como decididos al reconocimiento constitucional, sus visiones no satisfacen a muchos sectores mapuches, pues consideran que se limitan sus posiciones solo a los llamados a aspectos culturales, lo cual genera el rechazo, en especial de mapuches que cada día influyen más en ese pueblo y que por su mayor nivel de educación formal, entienden y difunden

* Actualmente se tramita en el Comité de Refugiados de Argentina una solicitud de Rafael Pichún, hijo del Longo preso por el incendio del fundo Poluco-Pidenco en Chile, para ser asilado en dicho país ya que se le persigue por otro incendio, aunque no con carácter terrorista. Rafael Pichún ha recibido de un tribunal de primera instancia en Argentina la calidad de refugiado político.

El Conflicto Mapuche

entre sus iguales, que un reconocimiento constitucional así, sería vano o pobre como logro, sino considera éste los derechos de pueblo y territorio.*

Otro asunto de mucha importancia y parte sustancial de la vulnerabilidad endosable a ambos estados y en especial al Chileno, es el hecho que el llamado conflicto Mapuche, siga siendo considerado un tema más del tipo de orden público y en consecuencia sólo de seguridad interior, esta posición no quiere entender o no quiere reconocer, que en el presente siglo, la humanidad y la mayoría de sus instituciones en su orden, a dejado de ver y aceptar que determinados asuntos sean tratados domésticamente como he señalado en párrafo anterior, el tema indígena en general y en particular el conflicto Mapuche, hace rato dejó de ser visto como una cuestión de casa. La cantidad de foros, tribunales e instituciones que nivel internacional cada día se involucran en los asuntos indígenas y sus derechos, ahondan esta vulnerabilidad nacida de la opción de enfrentar este conflicto, exigiendo que nadie se entrometa intentando infructuosamente radicarlo como asunto absolutamente interno de un determinado estado. Es cosa de observar como la cuestión Mapuche es un tema que ya ha adquirido esa dimensión internacional. Así abordó España en la era franquista sus temas de las nacionalidades, actitud que en cierta proporción reduccional se prolongó por muchos años desde que se instaló la democracia. Hoy la paz en España y el País Vasco es una preocupación e interés que trasciende los límites de la península Ibérica, lo cual hace mucho tiempo dejó de ser tratado como una cuestión interna de Madrid. La fuerte cooperación de París y Madrid para combatir a ETA, supera lejos el carácter meramente policial; Francia sabe que el asunto Vasco le concierne, independientemente si la intensidad del conflicto es muy baja en las tres provincias que los nacionalistas vasco consideran parte de EUSKADI, más aún la Comunidad Europea, en especial sus miembros más prominentes, hoy no sólo miran con buenos ojos la tregua decretada en el presente año por ETA, mirada que alude a *estimular* a Madrid a aprovechar esta oportunidad. Cabe señalar que cualquiera sea la opinión que se tenga de este grupo separatista vasco, debe reconocerse que hace mucho tiempo que logró su objetivo, pues hoy hasta el nacionalismo político moderado de derecha, propugna por un País Vasco independiente de España, esta aspiración radical constituye actualmente un capítulo fundamental de los programas políticos de todos o casi todos los partidos vascos. El estado español también se negaba ayer a discutir el tema fuera de sus fronteras, limitándose a calificar y situar a ETA como banda terrorista. ¿Cuánto tendremos que esperar para ver en la televisión internacional una mesa de negociación donde observemos a ambos bandos negociando y con ello olvidando las mutuas descalificaciones y epítetos?

El tema Mapuche tiene ciertas similitudes con la historia y experiencia autonómica vasca, ciertamente no pretendo efectuar más comparaciones que las que implícitamente se pueden deducir del párrafo anterior. A ambos lados de Los Andes existe una comunidad Mapuche; en el lado chileno la comunidad es más

* En la última década se ha incrementado sustancialmente la incorporación a las universidades y educación superior en general, de jóvenes mapuches, así lo refleja el censo del año 2002 de Chile si se compara con el del decenio anterior, este fenómeno tiene consecuencia en las entidades y organizaciones de este pueblo y una de ellas y podría ser responsable de la construcción actual de un discurso más radical respecto de la "demanda nacional" de un país Mapuche a ambos lados de los Andes, en consecuencia un débil y pobre reconocimiento constitucional como el aludido aquí no será aceptado por todo los mapuches y la demanda no se frenará.

El Conflicto Mapuche

numerosa. La integración que ambos estados han iniciado con mucha fuerza desde hace poco más de una década, no puede ni debe olvidar a este Pueblo, hacerlo constituiría un error, pues no sólo son buenas múltiples vías fronterizas, intercambio creciente en lo comercial, acuerdos mineros, etc. No se conseguirá una óptima integración al dejar fuera la cuestión de los derechos conjuntos de los Mapuches al este y oeste de Los Andes, no asumir con seriedad que las voces de este pueblo por recuperación de territorios y autonomía, pueden desembocar en conflicto entre y en ambos países el día de mañana, como hipótesis de conflicto debe ser tenida como potencialmente posible y probable, Por ejemplo en un escenario más complejo; cabe preguntarse si España o la misma Francia, sumergidos juntos o uno de ellos en una profunda y prolongada crisis económica, no experimentarían un conflicto más agudo en el llamado País Vasco en su conjunto; porque no formularse esa misma interrogante en esta región con respecto a muchos conflictos étnicos en el contexto de una situación crítica, aguda y prolongada en lo económico. ¿Qué se ofrecería en tal caso para reducir o evitar la materialización de una hipótesis de conflicto objeto de análisis y descripción en este ensayo? Se debe empezar por dejar de reducir el conflicto a una cuestión interna, lo cual no es capaz de explicar la creciente actividad de inteligencia más allá de lo policial en las zonas de las denominadas comunidades mapuches en conflicto en Chile (habría que conocer si ocurre algo similar en Argentina); esta actividad del estado de Chile habla por sí sola que el asunto que aquí hemos analizado lo desnuda muy bien el viejo refrán que dice que "cuando el río suena es porque piedras trae", ruido que indica que existe preocupación que el conflicto pueda escalar, incluso hasta convertirse un serio problema vecinal entre Chile y Argentina.

BIBLIOGRAFÍA Y CITAS BIBLIOGRÁFICAS

¹ www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169/convenio.shtml 15/01/2006

² www.ineraucania.cl/publicaciones/Síntesis_Censo.pdf 14/06/2005

³ <http://www.xs4all.nl/~rehue/art/jmar4a.html>10/12/2005_

⁴ <http://www.argentina-rree.com> Corresponde al Portal Iberoamérica y el Mundo, dedicado a la historia, las relaciones exteriores, los derechos humanos y la cultura de paz de los países hispano parlantes, está patrocinado por el Instituto Iberoamérica y el Mundo, una institución sin fines de lucro, en esta página se sostiene en su artículo **La ocupación efectiva de la región patagónica por parte del gobierno argentino: La "Conquista del Desierto" y las exploraciones del perito Moreno (1879)** se dice: *Desde el punto de vista económico, el dominio que los indios tenían del sur de la provincia de Buenos Aires, la actual provincia de La Pampa y el sur de Mendoza implicaba una forma primitiva de producción, cuyo superávit era enviado a Chile. (1) Un autor ha considerado que el mencionado dominio constituía un verdadero estado-tapón indígena (preponderantemente araucano) en la Patagonia, organizado y mantenido desde Chile, con el fin de entorpecer la colonización argentina en el sur. (2) Además del problema de los malones indios, la necesidad de asegurar la presencia argentina en esas tierras para poder negociar con Chile desde una posición fuerte...*

1. Enrique Barba, "Estudio preliminar", en Estanislao S. Zeballos, La Conquista de 15.000 leguas, Buenos Aires, Hachette, 1958; H.S. Ferns, Britain and Argentina in the Nineteenth Century, London, Oxford University Press, 1960, p. 387, fuentes citadas en G.V. Rauch, op. cit., pp. 81 y 83.

El Conflicto Mapuche

2. Se refiere a lo escrito por el destacado político argentino Oscar Alende, de su publicación *Marcha al Sur*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1967, cit. en A.H. Rizzo Romano, op. cit., p. 100. 27/01/06

Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 6 No. 2

Summer 2006

La Importancia de la Opinión Pública en la Lucha contra el Terrorismo Internacional: Construcción de un modelo de escenarios a partir del caso argentino

Gastón Hernán Schulmeister

Biografía

Gastón Hernán Schulmeister es especialista en asuntos de política y seguridad internacional.

De formación de grado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA), posee un Master en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), con un trabajo de tesis sobre la Triple Frontera entre la Argentina, Brasil y Paraguay.

Schulmeister realizó el curso sobre administración de recursos y planificación de la defensa (DPRM) en el CHDS en el año 2004 y de sus distinciones personales se destacan el ser Chevening Fellow 2006 del Foreign and Commonwealth Office (FCO) del Reino Unido, para el estudio de procesos de reforma de la seguridad en países emergentes de conflicto en la University of Bradford.

Entre sus actividades profesionales, se desempeña como docente en relaciones internacionales de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE), consultor de la Fundación Fundar - Justicia y Seguridad, y editor del Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE), perteneciente al Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).

Biography

Gastón Hernán Schulmeister is a specialist in international security and political affairs.

He is a graduate in political science from Buenos Aires University (UBA) and holds a Master of Arts Degree in International Studies from Torcuato Di Tella University (UTDT), with his thesis on the tri-border area between Argentina, Brazil and Paraguay.

Mr. Schulmeister completed the Defense Planning and Resource Management Course (DPRM) at CHDS in 2004, and among his personal distinctions, he is a Chevening Fellow (2006) from the Foreign and Commonwealth Office (FCO) of the United Kingdom at the University of Bradford, for the study of security sector reform (SSR) processes in countries emerging from conflict.

Among his professional activities, he is a *lecturer* on International Relations at the *Argentine University of Entrepreneurship (UADE)*, a consultant at the FUNDAR - Justice and Security Foundation, and editor of the Bulletin of the Institute for International Security and Strategic Affairs, under the Argentine Council for International Relations (CARI).

La Importancia de la Opinión Pública en la Lucha contra el Terrorismo Internacional: Construcción de un modelo de escenarios a partir del caso argentino

Gastón Hernán Schulmeister
Fundación Fundar - Justicia y Seguridad

Contenido

1. Introducción

2. Los atentados terroristas en Buenos Aires

2.1. *Las presuntas razones de los atentados*

2.2. *¿Porqué Argentina como blanco?*

3. Percepciones ante la amenaza del terrorismo

3.1. *El comportamiento de la sociedad argentina*

3.2. *La imagen de los Estados Unidos*

4. Sobre el accionar del Estado argentino

5. Construcción de un modelo de escenarios

5.1. *La opinión pública y la voluntad política como variables*

5.2. *El rol condicionante de la OP en la lucha contra el terrorismo*

6. Conclusiones

1. Introducción

La Argentina fue víctima del terrorismo internacional con anterioridad a los episodios del 11 de septiembre de 2001 (11/9) en los Estados Unidos (EE.UU.), con la experiencia padecida por los atentados perpetrados en la ciudad de Buenos Aires en los años 1992 y 1994.

Sin embargo, el país ha sido testigo de una Opinión Pública (OP) desentendida de la amenaza del terrorismo internacional y un deficitario enfrentamiento institucional a la amenaza, evidente a partir de la denegatoria de justicia impartida desde entonces.

La Importancia de la Opinión Pública

A partir del caso argentino, el presente trabajo pone bajo atención la importancia de la OP como condicionante en la lucha contra el terrorismo internacional; planteando un modelo de escenarios posibles, derivado del entrecruzamiento de lo que se han identificado como las variables *OP* y *voluntad política*.

Tomando al fortalecimiento institucional como un presupuesto básico indiscutible para que el Estado garantice a sus ciudadanos un bien público —entre otros— como la seguridad, el presente ensayo pretende advertir que la OP también constituye un factor a tener en cuenta en la lucha contra el terrorismo; dado que ésta condiciona —aunque no determina— las respuestas de aquellos Estados institucionalmente débiles, y asimismo puede menoscabar su fortalecimiento institucional.

Para tal objetivo, el trabajo parte de un breve estudio preliminar planteando las presuntas razones por las cuales se cometieron los atentados terroristas en Buenos Aires y los principales argumentos que distintos especialistas han dado acerca de la elección de la Argentina como blanco terrorista.

Posteriormente, a partir del contraste de sondeos de opinión pública a nivel global y regional en América Latina, se analiza la percepción de la sociedad argentina ante el terrorismo y se plantea la imagen de los EE.UU. como una variable de análisis a tener presente.

Finalmente, tras referencias al reconocimiento del propio Estado argentino sobre su deficitario rol institucional ante los atentados terroristas en el país, se presenta el modelo de escenarios aludido para la lucha contra el terrorismo internacional.

2. Los atentados terroristas en Buenos Aires

Según cifras oficiales, los atentados perpetrados a la Embajada de Israel en Buenos Aires el 17 de marzo de 1992 (17-M) y la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) el 18 de julio de 1994 (18-J), dejaron un saldo de 107 víctimas fatales.¹ Hasta entonces tales atentados representaron el mayor registro de víctimas fatales por causa del terrorismo internacional a nivel hemisférico; representando el 17-M un punto de quiebre para el accionar del terrorismo internacional en América Latina que, junto al 18-J posteriormente, dejaría constancia de que la región no ha quedado excluida a la amenaza de proyección global.²

De acuerdo a la información disponible en la página oficial de la Embajada de Israel en Buenos Aires, el ataque terrorista perpetrado contra la representación diplomática en la Argentina el día 17-M a las 14.45 hs. causó, además de los daños

¹ Página web oficial de la Unidad de Investigación AMIA: <http://www2.jus.gov.ar/Amia/>

² STEINITZ, Mark S., *Middle East Terrorist Activity in Latin America*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Policy Papers on the Americas, Volume XIV, Study 7, July 2003. Sobre la experiencia argentina frente al terrorismo, véase también "Argentina frente al terrorismo" en CORACH, Carlos V. y Mario BAIZÁN, *La respuesta argentina frente al terrorismo*, FUPOMI Ediciones, Buenos Aires, octubre de 2002, pp. 11/41

La Importancia de la Opinión Pública

materiales, 29 víctimas mortales y centenares de heridos.³ Según el peritaje sobre el atentado, realizado por el Jefe del Grupo de Desactivación e Instrucción de Explosivos de la Gendarmería Nacional Argentina, “la explosión se realizó fuera del edificio, cuando un coche bomba impactó contra el edificio de la Embajada”. La carga explosiva tendría entre 50 a 60kg y estaba contenida dentro de una camioneta Ford F-100.⁴

El 18-J a las 9.53 hs. se perpetró un ataque terrorista al edificio sede de AMIA y la Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas (DAIA), ocasionando la muerte a 85 personas y más de 300 heridos.⁵ Según lo estableció la Justicia, una camioneta Renault Trafic utilizada como coche bomba detonó un material explosivo compuesto por nitrato de amonio con el agregado de aluminio, un hidrocarburo pesado, T.N.T. y nitroglicerina, en una cantidad aproximada de 300 a 400 kilogramos.⁶

Entre diversos acontecimientos sucesivos, cabe recordar la creación en septiembre de 1996 de una comisión bicameral antiterrorista en el Congreso de la Nación, con el objetivo fundamental de realizar el seguimiento a las investigaciones por ambos atentados, recopilando toda la legislación y proyectos de ley antiterrorista, para la redacción de una ley integral que incluyera la figura del arrepentido y el agente encubierto.

El 12 de agosto de 1997 se formó una Secretaría Especial para investigar el atentado a la Embajada y en 1998 por primera vez un documento oficial involucraba a la Jihad Islámica —que es uno de los brazos armados del partido libanés pro Iraní Hezbollah—, con la posible vinculación al atentado y el 23 de diciembre de 1999 la Corte Suprema ratificó la responsabilidad de tal fracción como brazo armado del Partido de Dios (Hezbollah).

2.1. Las presuntas razones de los atentados

Según lo afirma la DAIA en su página web oficial, el atentado perpetrado contra la Embajada de Israel en Buenos Aires fue una represalia por la muerte del líder de Hezbollah (Sayyid Abbas El-Musawi), provocada el 17 de febrero de 1992 por parte de las fuerzas del ejército israelí.⁷

La inminente venganza no tardaría en hacerse oír en amenazas públicas realizadas por autoridades del Hezbollah consumado el hecho. De los comunicados difundidos con posterioridad al atentado de 1992, la operación en Buenos Aires se habría bautizado con el nombre del hijo del líder —asesinado también junto a su

³ Página oficial de la Embajada de Israel en Buenos Aires: <http://buenosaires.mfa.gov.il/mfm/web/main/document.asp?SubjectID=34001&MissionID=1&LanguageID=501&StatusID=0&DocumentID=-1> (chequeada al 16 de agosto de 2006).

⁴ “Atentado a la Embajada de Israel”, en página web de la DAIA: <http://www.daia.org.ar/daia.htm> (chequeada al 16 de agosto de 2006).

⁵ Página web oficial de la AMIA: <http://www.amia.org.ar/>

⁶ Comunicado de prensa del Tribunal Oral en lo Criminal Federal N° 3 de la Capital Federal con relación al pronunciamiento recaído en el día de la fecha en la causa n° 487/00, caratulada: “Telledín, Carlos Alberto y otros s/homicidio calificado... (atentado a la A.M.I.A.)” y sus acumuladas. Buenos Aires, 2 de septiembre de 2004.

⁷ “Atentado a la Embajada de Israel”, <http://www.daia.org.ar/daia.htm>

La Importancia de la Opinión Pública

padre— y el atentado habría sido llevado a cabo por un argentino suicida convertido al Islam.⁸

Asimismo, en junio de 1994, en una acción llevada a cabo por helicópteros israelíes mientras miembros del Hezbollah y de la Jihad celebraban una asamblea murieron 45 militantes. A raíz de ello y como consecuencia del secuestro del líder palestino Mustafá Durani, el jefe espiritual de Hezbollah (Mohamed Hussein Fadiala) anunció la guerra abierta contra objetivos israelíes en el mundo, recordando —con un mes y medio de anticipación al 18-J— el atentado contra la Embajada de Israel en Buenos Aires.⁹

2.2. ¿Porqué Argentina como blanco?

En respuesta a los interrogantes acerca de porqué la Argentina en particular resultó ser el blanco de los atentados para tal presunta venganza, existen diversas líneas explicativas que trataremos de resumir en las consideraciones ulteriores.

Según Bruce Hoffman, “la Argentina era, simplemente, una zona logística conveniente y un blanco blando” para el accionar del terrorismo.¹⁰ Según el especialista de la Rand Corporation, las políticas del entonces presidente Carlos Menem —sobre las cuales se suele poner atención y se ampliará más adelante— sólo pueden haber jugado un rol secundario en las decisiones de quienes agredieron a la Embajada de Israel y la AMIA. En este sentido, según Hoffman tres cuestiones incidieron en la decisión de los terroristas por cometer los atentados en la Argentina. En primer lugar, la consideración de la Argentina como un lugar poco probable y en ese sentido como un “blanco blando”, no preparado para el accionar de fuerzas externas. En segundo lugar, el rol que brinda la zona de la triple frontera entre la Argentina, Brasil y Paraguay “como punto de montaje logístico local o regional”.¹¹ Y en tercer lugar, porque la Argentina posee una comunidad judía muy numerosa, con un fuerte simbolismo e impacto mayor en comparación al resto de los países en la región.

Derivado de las apreciaciones de Hoffman y las asociaciones de la triple frontera con los atentados, merece resaltarse que la causa AMIA fue dividida en dos líneas de investigación, correspondientes a la llamada “conexión local” y la “conexión internacional” (conocida como “AMIA residual”). En este sentido, merece resaltarse que el juicio oral ante el Tribunal Oral Federal Nro. 3 se concentró sólo en la primera.

⁸ *Ibíd.*

⁹ Diario *Clarín*, Buenos Aires, 2 de junio de 1994 y 19 de junio de 1994.

¹⁰ “La Argentina fue un blanco blando para el terrorismo”, en diario *Clarín*, Buenos Aires, 12 de noviembre de 2000.

¹¹ Sobre la triple frontera entre la Argentina, Brasil y Paraguay y la vinculación de la zona con actividades terroristas relacionadas con el tablero político de Medio Oriente, ver BARTOLOMÉ, Mariano, “La Triple Frontera: Principal Foco de Inseguridad en el Cono Sur Americano”, en *Military Review Hispano-American*, julio-agosto 2002. Para un análisis contrastando las teorías conspirativas que se han tejido sobre la zona, véase también SCHULMEISTER, Gastón, “Los estigmas de la Triple Frontera”, en *Revista DEF. Conciencia en Defensa, Energía y Medio Ambiente*, Buenos Aires, año 2, número 6, febrero 2006.

La Importancia de la Opinión Pública

De allí que, tal como consta en el Informe Grossman¹², en lo que compete a la causa “AMIA residual”, no se ha llevado a juicio a persona alguna, ni existe siquiera una sola persona detenida o acusada de participar del atentado, aunque existen algunos imputados y sospechosos contra quienes se dictaron órdenes de captura internacional.

En cuanto a los autores, los investigadores creían que el comando suicida era integrante de la Jihad Islámica y se habría actuado por orden del gobierno de Irán, a partir de informes suministrados por el Federal Bureau of Investigation (FBI) y espías iraníes.¹³

Según Miguel Angel Toma —ex Secretario de Inteligencia de la Presidencia de la Nación—, en el Informe AMIA producido por la Secretaría de Inteligencia a principios de 2003 —aún clasificado—, se establecen los instigadores, las circunstancias, la metodología, los autores —incluida la identidad del inmolado— y los responsables internacionales del atentado.¹⁴

Volviendo a los puntos señalados por Hoffman, los mismos están asociados en cierta medida a factores un tanto “estructurales” si se quiere, por los cuales se podría concebir a la Argentina como blanco de ataque atractivo para el terrorismo aún en la actualidad —por la importante comunidad judía presente, las debilidades institucionales y la triple frontera como presunta base de apoyo para el terrorismo—. Sin embargo, para analizar los ataques terroristas perpetrados en 1992 y 1994 en la Argentina, resulta oportuno tener presente que se han dado una serie de circunstancias causales que no pueden ignorarse, derivadas de ciertos factores políticos particulares en los años noventa.

Tal como lo plantea el embajador argentino García del Solar, las decisiones de política exterior tienen costos y consecuencias que deben ser asumidos. En este sentido, el diplomático argentino advierte que se dieron una serie de circunstancias para que la Argentina pudiera constituir un blanco interesante para la venganza de las bajas de militantes musulmanes en Medio Oriente, producto de los recurrentes enfrentamientos entre fuerzas israelíes y activistas de la causa palestina en el sur del Líbano y zonas aledañas. Entre tales circunstancias, se resaltan el hecho de que el entonces presidente Menem había llevado al país —único de América Latina— a integrar junto a los EE.UU. la coalición internacional que intervino en la primera crisis de Irak por su ocupación de Kuwait; además de un cambio registrado en las votaciones de la Argentina en las Naciones Unidas ante los temas de Palestina, la salida del movimiento de los No Alineados, más el hecho de que Menem —siendo hijo de sirios— fuera el primer presidente argentino que visitara Israel en un momento difícil para la situación de Medio Oriente.¹⁵

Los datos circunstanciales planteados explican así el origen de ciertos cuestionamientos a la política exterior de entonces; dejándose implícito —frente al

¹² Informe del Decano Claudio Grossman, Observador internacional de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el juicio de la AMIA, 22 de febrero de 2005.

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ “El terrorismo, el caso AMIA y la Cumbre”, en diario *La Nación*, Buenos Aires, 1 de agosto de 2005.

¹⁵ GARCÍA DEL SOLAR, Lucio, “Un terrorismo global que nos golpeó a nosotros primero”, en diario *Clarín*, Buenos Aires, 18 de agosto de 2005.

La Importancia de la Opinión Pública

posible accionar y capacidad de extorsión del terrorismo—, el dilema de acción ante el cual los tomadores de decisiones pueden sentirse obligados de condicionar su política exterior.

Por último, a la multiplicidad de líneas explicativas, se suman los planteos de Carlos Escudé y Beatriz Gurevich sobre la denominada “conexión siria”, dentro de la compleja red de complicidades, corrupción y limitaciones de gobernabilidad que se denuncian. En este sentido, según los autores, promesas incumplidas por Menem a Siria constituirían la razón por la cual la Argentina fuera eliminada de los objetivos prohibidos de ser atacados por Hezbollah —a quien se lo asocia con protección militar siria—, pasando el país a convertirse en un blanco posible de ataque terrorista.¹⁶

En este sentido, Siria y Libia habrían provisto financiamiento para la campaña presidencial de Carlos Menem en 1989 y, tras desatarse la guerra del Golfo de 1991 en Irak, Menem habría prometido al gobierno sirio (Hafez al-Assad) que heredaría la sociedad que se tenía con Irak para el proyecto misilístico Cóndor II, pasando a ser destinatario de la tecnología nuclear argentina. Pero finalmente, a partir del nuevo orden internacional instaurado tras la guerra del Golfo, el gobierno de Menem suspendió el Condor II y adhirió al Tratado de No Proliferación (TNP), por lo cual el primer mandatario argentino pasó a ser concebido como un “traidor”.¹⁷

No obstante, según Escudé y Gurevich, la atención dirigida exclusivamente hacia Hezbollah e Irán en los atentados perpetrados en la Argentina no habría sido fomentada sólo desde el gobierno de Menem —de modo tal que no trascendieran las promesas incumplidas—, sino que la pista siria también habría sido desalentada también desde EE.UU., siendo Siria un actor que se entendía podía ser cooptado para el proceso de paz en negociación en Medio Oriente por ese entonces. En consecuencia, según estos últimos argumentos esgrimidos, no seguir “la pista siria” beneficiaría a todas las partes preocupadas con la investigación, disminuyendo así las partes interesadas en que la verdad se esclareciera, a excepción de los familiares de las víctimas.¹⁸

Por lo pronto, el Estado de Israel continúa convencido que hay responsabilidad iraní en el atentado a la Embajada y la AMIA.

3. Percepciones ante la amenaza del terrorismo

Habiendo introducido algunos elementos importantes del caso argentino en torno a los atentados terroristas perpetrados en Buenos Aires, para contextualizar su OP resulta oportuno empezar por advertir el grado de percepción que se tiene del terrorismo a nivel global y regional en América Latina, a partir de algunas encuestas ilustrativas.

¹⁶ ESCUDÉ, Carlos y Beatriz GUREVICH, “Limits to governability, corruption and transnational terrorism: the case of the 1992 and 1994 attacks in buenos Aires”, Estudios Interdisciplinarios de América latina y el Caribe, Volumen 14, Nro. 2, julio-diciembre 2003.

¹⁷ “The Condor II and the Syrian connection”, en ESCUDÉ, Carlos y Beatriz GUREVICH, op. cit..

¹⁸ *Ibid.*

La Importancia de la Opinión Pública

Según encuestas de Gallup (2002), a nivel mundial la pobreza es el problema más importante que enfrenta el mundo y no el terrorismo. En este sentido, son más los que citan a la pobreza (18%) como el principal problema que aquellos que lo hacen al terrorismo (10%) y otros asuntos globales, tales como preocupaciones ambientales, corrupción, o problemas económicos.¹⁹

El 10% a nivel global contrasta con el 21% registrado en la población de los EE.UU., que a su vez sólo en un 6% prioriza a la pobreza. Por su parte, otros países con experiencias recientes de terrorismo incluso han superado la prioridad registrada en el propio suelo estadounidense, alcanzando en el caso de Israel el 25%, Colombia el 26% y España el 32% —en este último caso, aún tomando referencias previas a los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 en Madrid (11-M)—.

Sin embargo, hay que tener presente que en una región como América Latina el 25% de sus ciudadanos prioriza a la pobreza y no al terrorismo, dada su realidad socio-económica y las mayores preocupaciones que desafíos como la marginalidad social despiertan.

Según datos más actualizados del año 2005, el problema más importante en América Latina —al igual que en 2004— es el desempleo (30%), seguido por la delincuencia y la seguridad pública (14%) en segundo lugar, y con la inflación y los problemas de la política en tercer lugar (9%).

Asimismo, mientras el desempleo resulta más preocupante en América del Sur (31%) que en América Central (27%), sólo en tres países de la región (Chile, Guatemala y México) la delincuencia es un problema más importante que el desempleo.²⁰

Las prioridades de agenda en la región constituyen, en consecuencia, un primer punto fundamental a tener en cuenta del cual el caso argentino no resulta ajeno; máxime cuando debates sobre asuntos como el terrorismo tienden a politizarse y a entrelazarse con la imagen de los EE.UU. —en particular las opiniones sobre el accionar de su política exterior y el modo de enfrentar al terrorismo—²¹, sobre lo cual volveremos más adelante.

Tomando en particular sondeos de opinión sobre el terrorismo, si bien la percepción de la amenaza en la Argentina resulta mayor al promedio en América Latina cuando se consulta a la sociedad por la negativa —sondeándose si “no hay terrorismo en el país”—, por la positiva —ante el interrogante de si “existe una amenaza terrorista mundial” o “el terrorismo es un problema serio en el país”— los registros de percepción de la Argentina se encuentran por debajo del promedio regional.²²

¹⁹ Gallup International, Voice of the people, “Poverty and not terrorism is the most important problem facing the world”, Media Release, 29th September 2002.

²⁰ Corporación Latinobarómetro, Informe Latinobarómetro 2005. Diez años de Opinión Pública 1995-2005, Santiago de Chile, 2005, Problema más importante.

²¹ Gallup International, Voice of the people, “Global Survey results give a thumbs down to US foreign policy”, Media Release, 7th September 2002.

²² LAGOS, Marta, “Terrorism and the Image of the United States in Latin America”, International Journal of Public Opinion Research Vol. 15, No. 1, Spring 2003.

La Importancia de la Opinión Pública

En este sentido, la opinión de que no hay terrorismo en la Argentina alcanza el 15%, mientras la casi nula adhesión a tal negación en países como Colombia y Perú (1%) es un claro reflejo de las experiencias de terrorismo propias, si bien de ello se traduce una percepción positiva de la amenaza en la Argentina por encima al promedio regional en América Latina, alcanzando su negativa al 19%.²³

Por el lado de los sondeos por lo positivo, en primer lugar, ante el interrogante acerca de si “existe una amenaza terrorista mundial”, la percepción de la sociedad en la Argentina (51%) se encuentra por debajo del promedio en América Latina (60%), aunque valores aún menores se registran por ejemplo en Chile (49%), Paraguay (47%), México (46%) y Uruguay (37%).²⁴

En segundo lugar, ante el interrogante acerca de si “el terrorismo es un problema serio para el país”, el 41% registrado en el caso argentino también se encuentra por debajo de la percepción a nivel regional (42%).²⁵

Al margen que el planteo de diferentes interrogantes por parte de los sondeos citados nos pueden conducir a un ranking de percepciones ante el terrorismo disímil entre los países contemplados, el distanciamiento de los valores registrados en las mediciones correspondientes a la Argentina (cualquiera sea el interrogante considerado) no contradicen sin embargo su poca diferenciación respecto al resto de la región, aún pese a su experiencia propia sufrida ante el accionar del terrorismo internacional.

3.1. *El comportamiento de la sociedad argentina*

Tomando datos más recientes, según una encuesta realizada por FLACSO-Chile entre los meses de julio y agosto de 2005, al momento de atender la percepción sobre el terrorismo en relación a otros temas de preocupación social, se registró que en las cuatro capitales bajo estudio, Buenos Aires, Brasilia, Santiago y Montevideo —correspondientes a la Argentina, Brasil, Chile y Uruguay respectivamente—, la mayoría de la población señaló que el terrorismo no es un problema serio en el país.²⁶

A la pregunta de si se considera que el país sufre del problema del terrorismo, la percepción ciudadana por la afirmativa se registró en mayor medida en Buenos Aires en un 44%, mientras el 32% lo hizo en Brasilia, el 23% en Santiago y sólo el 8% en Montevideo.

Ante los resultados esbozados anteriormente, al ser Buenos Aires la capital donde la población manifiesta mayor inquietud sobre el sufrimiento del terrorismo, según las conclusiones del informe de FLACSO se podría inferir que la percepción

²³ *Ibíd.*

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ FLACSO-Chile, “Percepciones sobre Estados Unidos en 4 capitales de América Latina”, julio-agosto 2005.

La Importancia de la Opinión Pública

del problema se relaciona directamente con el sufrimiento de los atentados terroristas perpetrados contra la Embajada de Israel y la AMIA.²⁷

Sin embargo, sin perjuicio de tal relativa diferenciación en la encuesta de FLACSO a nivel sub-regional, merece resaltarse que la no percepción del terrorismo internacional como una amenaza prioritaria, es generalizable incluso al caso argentino.

Según una encuesta realizada por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) en el año 2002, líderes y población en general volvieron a disentir notablemente —en comparación a resultados obtenidos anteriormente en 1998 por la misma organización— respecto a la posición a adoptar por la Argentina frente a la represión de los atentados terroristas del 11/9 y sobre el nivel de acercamiento y cooperación que el país debería tener con los EE.UU. en su política de lucha contra el terrorismo internacional.²⁸

Al respecto se advirtió que mientras la mayoría de los líderes creía necesario que la Argentina profundizara su relación en el plano estratégico y militar con los EE.UU. —con un apoyo del 58% entre los líderes entrevistados—, la población tendía a expresarse en el sentido opuesto —alcanzando su oposición al 60%—. ²⁹

Por su parte, si bien aún entre los líderes las opiniones se mostraban divididas respecto a si el país debía participar activamente en los actos de represión contra el terrorismo internacional —con un 51% por la afirmativa y un 45% por la negativa—, las tendencias en la población general se registraron en un sentido mayoritariamente opuesto; dado que entre 6 y 7 de cada 10 argentinos no creían que el país debía participar activamente en la represión de los atentados del 11/9 (67%) ni en la lucha contra el terrorismo (60%).³⁰

No obstante, también hay que advertir que, según la misma encuesta del CARI, entre 1998 y 2002 el convencimiento de que el terrorismo internacional constituye una amenaza a la seguridad del país ha crecido de modo significativo, tanto entre los líderes como entre la población general. En este último sentido, entre los líderes el porcentaje ascendió del 16% al 45% (29 puntos), mientras en la población general lo hizo del 14% al 32% (18 puntos).³¹

En consecuencia, merece ser resaltado que después de los atentados del 11/9 la OP argentina generalizada no se diferenció de la baja percepción del terrorismo como amenaza entre el resto de los países de la región.

Por otra parte, cabe señalar que la opinión diferenciada de líderes respecto a la sociedad en general, no refleja lo que en el presente trabajo entenderemos como

²⁷ FUENTES, Claudio y David ÁLVAREZ, Estados Unidos y América Latina: Percepciones ciudadanas post 11/9/2001, FLACSO-Chile, septiembre de 2005.

²⁸ Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), “La Opinión Pública Argentina sobre Política Exterior y Defensa”, Buenos Aires, 2002. Disponible en <http://www.cari1.org.ar/pdf/encuesta2002.pdf>

²⁹ CARI, 2002, op. cit., Los atentados del 11 de septiembre y la cooperación con los Estados Unidos.

³⁰ *Ibíd.*

³¹ CARI, 2002, op. cit., Las amenazas a la seguridad nacional y el rol de las Fuerzas Armadas.

La Importancia de la Opinión Pública

voluntad política, siendo recomendable para la medición de esta última prestar atención a la voluntad que exista o no en los más altos niveles de toma de decisiones del gobierno que se analice. No obstante, el hecho que la diferenciación de la opinión de los líderes respecto a la sociedad en general no se traduzca tampoco —de forma lineal— en respuestas institucionales fuertes, es un punto a tener presente para apreciar asimismo la mayor fuerza de incidencia que justamente la variable OP puede tener en las acciones de los gobiernos, al margen de lo que piense un pequeño grupo de líderes de opinión.

En un país que padeció dos atentados por parte del terrorismo internacional, hubiera sido de esperar una percepción de su OP bien diferenciada al resto de la región; sobre todo considerando que el tipo de terrorismo detrás de los atentados perpetrados en 1992 y 1994 no tiene que ver con las experiencias del pasado a nivel regional —vinculadas con la insurgencia y las dictaduras militares—, que pudieran justificar los debates conceptuales y de formulación de políticas que el fenómeno suele generar hasta nuestros días.³²

Según Mario Baizán, en un país donde la presencia del terrorismo internacional fue negada inicialmente, a tal indiferencia probablemente contribuyan cuestiones culturales de la sociedad argentina.³³

Sin embargo, no hay dudas que factores políticos internos por un lado —en su momento, asociados a posturas críticas hacia la política exterior del entonces presidente Carlos Menem—, y externos por otro, vinculados con la imagen de los Estados Unidos, han contribuido a la baja percepción del terrorismo internacional como una amenaza propia. En consecuencia, pasaremos a dedicar un acápite clarificador sobre la imagen de los EE.UU. en la región.

3.2. La imagen de los Estados Unidos

En América Latina la actitud hacia el terrorismo en algunos casos no sólo refleja la propia experiencia de los países ante el fenómeno, sino que depende asimismo de si la relación del país en cuestión con los EE.UU. es positiva o negativa³⁴; constituyendo así la imagen de los EE.UU. otra variable fundamental a tener presente, dado su poder de influencia en la lectura e interpretación de los hechos correspondientes.

Según la primera medición realizada por Latinobarómetro en el año 2000, la región ha registrado un 68% de opinión positiva sobre EE.UU. en el 2000, que ha bajado al 61% en el 2005. Si bien tal percepción registró un alza entre los años 2000 y 2001 tras los atentados del 11/9 —como correlato de una solidaridad con el pueblo

³² Sobre las diferencias entre Estados Unidos y América Latina en cuanto al concepto de terrorismo ver SAAVEDRA, Boris O., "Confronting Terrorism In Latin America and the United States Policy implications". *Security and Defense Studies Review. Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies*, Vol. 3 No. 2, Fall 2003.

³³ BAIZÁN, Mario, "Una reflexión acerca de la experiencia argentina en materia de lucha contra el terrorismo" en *Las Nuevas Amenazas a la Seguridad*, comp. Agustín M. ROMERO, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) – Escuela Nacional de Inteligencia (ENI), julio de 2002.

³⁴ LAGOS, Marta, 2003, op. cit.

La Importancia de la Opinión Pública

estadounidense—, la OP general de América Latina volvería a bajar hacia el año 2003 cerca del 60%.³⁵

En cuanto a las diferencias registradas hacia el interior de la región, merece advertirse que mientras los países de América Central poseen los porcentajes más altos (entre el 70% y el 87% de opinión “más bien buena”), el Cono Sur refleja las opiniones menos positivas, particularmente en Argentina con un 30% y Uruguay con un 38%.³⁶

Asimismo, el grado de confianza depositada hacia los EE.UU. en América Latina —como segundo indicador de su imagen— es aún más bajo, ya que sólo el 34% de los habitantes de la región en promedio tiene “algo o mucha” confianza en EE.UU., en contraste con la opinión “más bien buena” del 61% señalada.³⁷

Los datos del informe de FLACSO 2005 también confirman lo antedicho para los casos argentino, brasileño, chileno y uruguayo, al indicar que existe una alta percepción de que EE.UU. no promueve la paz mundial, y que la Administración Bush interfiere en los asuntos internos de los países del mundo. De todos modos se destaca, asimismo, que aunque la gran parte de la población considera a los EE.UU. como un país imperialista (por encima del 70%), la opinión mayoritaria no lo concibe como un país enemigo.³⁸

No obstante, merece por último advertirse que según el citado estudio de FLACSO, el 64,4% de la población encuestada piensa que no es necesaria la ayuda de los EE.UU. para enfrentar temas como el narcotráfico y el terrorismo. Un dato importante si se considera que, a partir de la mala imagen de los EE.UU. en la región, “se desafía” el espíritu de cooperación que problemáticas de carácter transnacional como el narcotráfico y el terrorismo demandan.

4. Sobre el accionar del Estado argentino

El caso argentino, con una OP desentendida de la amenaza del terrorismo internacional pese a la experiencia padecida de los atentados del 17-M y el 18-J, sería testigo asimismo de un deficitario enfrentamiento institucional en la materia.

Al margen del papel de la Justicia argentina —sobre cuyo desempeño ineficaz son elocuentes sus propias resoluciones—³⁹ y las acusaciones de complicidades y corrupción en la autoridad estatal en su integridad y de forma sistemática⁴⁰; el reconocimiento por parte del propio Estado argentino sobre su deficitario rol

³⁵ Corporación Latinobarómetro, 2005, op. cit., La imagen de Estados Unidos.

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ FUENTES, Claudio y David ÁLVAREZ, 2005, op. cit.

³⁹ Comunicado de prensa del Tribunal Oral en lo Criminal Federal N° 3 de la Capital Federal con relación al pronunciamiento recaído en el día de la fecha en la causa n° 487/00, caratulada: “Telleldín, Carlos Alberto y otros s/homicidio calificado... (atentado a la A.M.I.A.)” y sus acumuladas. Buenos Aires, 2 de septiembre de 2004; Veredicto causa Nro. 487/00 “Telleldín, Carlos Alberto y otros s/homicidio calificado... (atentado a la A.M.I.A.)” y sus acumuladas Nros. 496/00, 501/01 y 502/03. Origen: Jdo. Fed. Nro. 9, Sec. Nro. 17, Registro Nro. 1/04. Buenos Aires, 2 de septiembre de 2004.

⁴⁰ ESCUDÉ, Carlos y Beatriz GUREVICH, op. cit..

La Importancia de la Opinión Pública

institucional ejercido constituye el indicio más objetivo y significativo para advertir claramente la falta de voluntad política en la materia.

El Estado argentino, a través del Decreto 812/2005 reconoció su responsabilidad en relación con el atentado realizado contra la sede de la AMIA, por incumplimiento de la función de prevención, habida cuenta del previo atentado terrorista contra la Embajada de Israel, y encubrimiento grave y deliberado de la función de investigación adecuada del ilícito, produciendo una clara denegatoria de justicia.⁴¹

En consecuencia, el reconocimiento estatal de que en la causa AMIA se evitó impartir justicia, combinado con la percepción de que ésta no es una amenaza prioritaria en el país y que los atentados en la Argentina fueron perpetrados a la comunidad judía en particular —producto de un “conflicto lejano extra-regional”, o por motivos políticos—, ambas variables, han confluído en la mejor fórmula de impunidad para el terrorismo.

Sin embargo, hay que tener presente que la OP no sólo es importante para medir las repercusiones políticas que puede llegar a canalizar ante episodios terroristas en su impacto social⁴², tal como ocurrió paradigmáticamente en el caso español tras los atentados en Madrid el 11-M, con el alto costo sufrido por el Partido Popular al hacerle perder las elecciones contra Rodríguez Zapatero.

La OP es también importante una vez consumado un atentado, para garantizar justicia a partir del reclamo constante, y asimismo generar un saneamiento institucional —mayores capacidades estatales contra el terrorismo mediante—, que no retroalimente incentivos negativos para su renovado accionar.

Por su parte, tal como se planteara oportunamente, el presente trabajo toma como presupuesto al fortalecimiento institucional para lograr que el Estado garantice a sus ciudadanos un bien público, entre otros, como la seguridad. En este sentido, el combate al terrorismo internacional en particular no es ajeno al gran desafío que supone el fortalecimiento institucional de los Estados en América Latina.

A la necesidad de reconstruir el rol que compete al Estado se ha dedicado atención en los últimos años —tras las experiencias de reformas estatales

⁴¹ Decreto 812/2005. Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.). Fecha de publicación 13 de julio de 2005. Para más información, ver OEA, Acta de la audiencia celebrada en la ciudad de Washington, D.C. el 4 de marzo de 2005, en el marco del 122 período ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organization of American States, United States of America; RÚA, Alejandro, Presentación de la Unidad Especial de Investigación (UEI) —Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina— ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, audiencia del 4 de marzo de 2005; Informe del Decano Claudio Grossman, Observador internacional de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el juicio de la AMIA, 22 de febrero de 2005.

⁴² WALDMANN, Augsburg, “El impacto del terrorismo sobre la opinión pública y la política”, Fundación Seguridad y democracia, 13 de marzo de 2005.

La Importancia de la Opinión Pública

implementadas durante los años noventa—, siendo la obra de Francis Fukuyama sobre la construcción del Estado, una especie de síntesis bibliográfica al respecto.⁴³

De allí que el énfasis en la OP como factor en el presente ensayo tiene por objetivo complementar tales análisis, sin que por ello se entienda relativizar la importancia de las instituciones y el liderazgo político responsable.

Al contrario, ello es importante sobre todo ante cuestiones de seguridad, estando en juego la posible desestimación de las amenazas por un lado y el pánico que sensaciones de inseguridad infundadas pueden generar entre la sociedad, por otro, como situaciones extremas a superar.

5. Construcción de un modelo de escenarios

5.1. La opinión pública y la voluntad política como variables

A partir de las consideraciones previas del caso argentino, se sugiere que las variables voluntad política y OP —entre otras— pueden terminar condicionando el resultado de la lucha contra el terrorismo, permitiéndonos el análisis de sus posibles entrecruzamientos construir el modelo de escenarios propuesto a continuación.

Para empezar, la combinación de una falta de voluntad política y de percepción de la amenaza en la sociedad constituiría la “situación ideal” para el accionar del terrorismo —y consecuentemente el peor de los escenarios para su enfrentamiento—, derivado de la ejemplificación realizada con el caso argentino (cuadrante 1).

Por el contrario, el “escenario óptimo” para la lucha contra el terrorismo a partir del entrecruzamiento de variables sugerido —sin perjuicio de la complejidad que la tarea contra-terrorista aún en países desarrollados supone—, está dado por un gobierno con voluntad política y una sociedad que reclama la atención de la amenaza, ejerciendo la función de control y *accountability* sobre las acciones del Estado ante un tema de agenda percibido como propio (cuadrante 4).

En lo que corresponde a una situación en la cual existiere voluntad política frente al terrorismo, pero con una sociedad que no reconociera a la amenaza como una prioridad (cuadrante 3), el gobierno se encontraría así ante la necesidad de rendir cuentas —justificando acciones y asignaciones presupuestarias entre otras cosas—.

El cuadrante 3 constituye un escenario muy común en América Latina, donde a la hora de darse respuestas contra el terrorismo las clases dirigentes suelen hacer declaraciones de apoyo —aunque en su mayoría retóricas—, que no reflejan las preocupaciones de sus sociedades, dado que se priorizan asuntos como la pobreza y el desempleo, según lo advertido previamente sobre percepciones y realidades a nivel regional.

⁴³ FUKUYAMA, Francis, *La construcción del Estado*, Editorial Sine Qua Non, 2004. Sobre las debilidades institucionales, ver también DREYFUS, Pablo G., “Estados débiles en un mundo peligroso: si quieres seguridad, primero identifica y reduce tu vulnerabilidad”, Boletín ISIAE, CARI, año 4, Nro. 16, julio 2001.

La Importancia de la Opinión Pública

Y por último, en lo que un escenario con la percepción efectiva de la amenaza del terrorismo entrecruzada con una falta de voluntad política refiere, ello conllevaría a una distorsión entre el comportamiento del gobierno y los reclamos de la sociedad (cuadrante 2).

El tipo de escenario 2 es fácilmente de ejemplificar —por citar otro campo de atención de la seguridad— ante la violencia y la criminalidad en las calles que aquejan a América Latina, ante sociedades que se han movilizadas en reclamo de su seguridad ciudadana.

Cuadro 1: Modelo de escenarios posibles

	NO voluntad política	Voluntad política
NO percepción del terrorismo como amenaza en la sociedad	1. Situación ideal para el terrorismo y la impunidad.	3. El gobierno debe justificar sus acciones (<i>second best</i>).
Percepción del terrorismo como amenaza en la sociedad	2. Distorsión con los reclamos de la sociedad. Demandas constantes.	4. Entrecruzamiento óptimo de las dos variables para la lucha contra el terrorismo.

Fuente: Elaboración propia.

5.2. El rol condicionante de la OP en la lucha contra el terrorismo

Por ende, la OP es un factor que en definitiva puede incidir en la lucha contra el terrorismo, a partir del aliento o desaliento que provoca en el fortalecimiento de aquellos Estados institucionalmente débiles y consecuentemente sobre sus capacidades estatales.

Respecto a si es preferible contar con una decidida voluntad política o una clara percepción de la amenaza del terrorismo en la sociedad —descontando el escenario “óptimo” del cuadrante 4 que supone voluntad política más el correspondiente control de *accountability* social—, el *second best* está constituido por el escenario en el cual las autoridades deben justificar acciones a la sociedad (cuadrante 3).

A tono con la apuesta por la disposición de una voluntad y liderazgo político responsable, el cuadrante 3 se presentaría entonces como más deseable a un escenario donde una sociedad atemorizada demandara ante un gobierno irresponsable (cuadrante 2), estando latente incluso en este último caso la posibilidad de apelación a cualquier tipo de medidas oportunistas como contraparte por parte de aquel —que generalmente terminan siendo contraproducentes—.

Sin embargo, la intención del presente trabajo es justamente advertir cómo cuando ese escenario ideal con gobernantes responsables está ausente, el rol de la OP desentendida puede jugar en contra, al no ejercer control de *accountability* alguno ante un tema no percibido como propio. En este sentido, volviendo a la experiencia argentina, el decreto 812/2005 es gravísimo desde el punto de vista

La Importancia de la Opinión Pública

republicano y sin embargo ello no ha provocado movilización social masiva alguna por ejemplo.

En consecuencia, la solución no pasa por aspirar a una "población atemorizada" ni que renuncie a las realidades de la región —desprendido de las consideraciones sobre temas prioritarios en América Latina como la pobreza, el desempleo y la marginalidad social—, sino sociedades que no nieguen experiencias propias que también son parte de una realidad vivida.

Ello es lo que no ocurrió en el caso argentino, anteponiéndose —entre otras cosas— prejuicios políticos y/o ideológicos, resultando así contaminadas las impresiones sobre el terrorismo con la adhesión o no por ejemplo a la política exterior de los EE.UU. según lo analizado previamente.

De allí que, retomando consideraciones previas, deba advertirse que en América Latina la percepción de la amenaza del terrorismo está relacionada no sólo directamente con el pasado reciente según los casos particulares que se tomen —y la correspondiente experiencia de las dictaduras—, sino también con la imagen y la relación histórica con los EE.UU..

6. Conclusiones

Para concluir, hay que tener presente la incidencia indirecta que para el eventual uso de toda capacidad contra el terrorismo por parte del Estado pueda tener un factor como la OP, dada su influencia directa en la voluntad política a los más altos niveles de poder.

Se trata en definitiva, por un lado, de recordar la influencia legítima que le corresponde expresar a la OP de una sociedad; mientras por otro lado, se advierten riesgos a afrontar cuando tales reclamos desaparecen —por distintos motivos—, renunciándose así a ejercerse el control de *accountability* hacia las conductas del gobierno.

Esto no quiere decir que debe pretenderse o aspirarse a que prime una sensación de inseguridad internacional en las sociedades para una efectiva lucha contra el terrorismo a partir de una presión exagerada sobre el Estado; sino que la falta de conciencia en la OP puede resultar disfuncional al fortalecimiento institucional que se precisa para mejorar las capacidades del Estado y responder a amenazas y preocupaciones propias.

En el fortalecimiento institucional acabado está la respuesta a los desafíos, cuya atención adecuada repercutirá no sólo de modo positivo en la lucha contra el terrorismo y la seguridad en particular, sino también en la reconstrucción misma del Estado para la atención de la amplia gama de preocupaciones y necesidades de la población.

Por lo pronto, la experiencia del caso argentino debiera hacer reflexionar sobre cómo la no percepción de la amenaza en la sociedad —traducida en falta de control y *accountability*— puede actuar en desmedro del fortalecimiento institucional pendiente y —a partir de la impunidad— retroalimentar incentivos perversos para

La Importancia de la Opinión Pública

potenciales atentados, al margen de la incidencia decisiva que ciertos factores políticos pudieran tener para el efectivo accionar terrorista.