

AMÉRICA LATINA: LA NUEVA AGENDA DE SEGURIDAD

MÓNICA SERRANO

ESTE ENSAYO ESTÁ DIRIGIDO A HACER UNA EVALUACIÓN de la relevancia de la nueva agenda de seguridad en el contexto de América Latina. Está dividido en dos partes: la primera proporciona una perspectiva general de cuáles son las tendencias en torno a la seguridad que se están desarrollando en la región, y de la forma en que está cambiando el significado de este concepto como consecuencia de ello; en la segunda parte se examina más de cerca la naturaleza de las “nuevas” amenazas que se han convertido en fuente de creciente preocupación.

TENDENCIAS Y CONCEPCIONES DE LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA

Entre los factores que hoy día están influyendo en la seguridad de los Estados latinoamericanos, hay cuatro que merecen especial atención: 1) la presencia de un orden regional estable y más o menos predecible;¹ 2) la persistencia de instituciones débiles y fragmentadas que minan la capacidad de los gobiernos para controlar de manera efectiva sus territorios y para mantener un monopolio firme sobre el uso de la violencia organizada; 3) el cambio aparente en la manera en que se conciben ahora la soberanía y el principio de intervención en los países de la zona, y 4) finalmente, el surgimiento de una nueva agenda de seguridad que ha venido a poner de relieve la interdependencia existente entre las características internas y

¹ Durante el periodo colonial, el papel de América Latina en el mercado internacional consistía en proveer materias primas. La independencia de los países del área no modificó esta condición de dependencia de los estados regionales, ni tampoco lo hizo la sustitución en el siglo XIX de España por Gran Bretaña como potencia dominante externa. Durante este siglo, las economías latinoamericanas han mantenido su condición dependiente y su vulnerabilidad respecto a los factores externos.

externas de la seguridad de cada Estado. Cada uno de estos factores será revisado a continuación.

Si bien es cierto que a lo largo de este siglo América Latina no ha gozado de una estabilidad internacional absoluta, cuando la comparamos con otras regiones del mundo nos damos cuenta de que son notablemente pocos los conflictos que ha habido en la zona. Entre otras razones, esto se debe a que América Latina completó su proceso de descolonización y construcción nacional mucho antes que otras regiones. Lo que había sido un escenario de agitación e intervenciones extranjeras durante el siglo XIX se fue tranquilizando paulatinamente. Y si bien la intervención extranjera continuó, ésta fue monopolizada cada vez más por Estados Unidos al consolidar su hegemonía en la región.² Más aún, se ha dicho que la presencia hegemónica de Estados Unidos ejerció una influencia moderada sobre la competencia regional. Aunque la preocupación por el poder militar estadounidense y por el riesgo de una intervención siguió latente entre los países de la zona, particularmente durante los años de Reagan, los gobiernos estadounidenses posteriores han mostrado una mayor inclinación por la cooperación regional y el desarrollo de intereses comunes, como la mejor manera de ejercer la hegemonía.³

La relativa estabilidad internacional en América Latina también se ha explicado en términos de una aparente aceptación, por parte de los estados regionales, de los principios que rigen el orden internacional, al igual que de la ONU como árbitro supremo en caso de disputa. Las repúblicas latinoamericanas tienen desde hace mucho tiempo como una práctica

² Si bien el surgimiento de América Latina hacia 1949 como escenario periférico de la guerra fría marcó un cambio en la posición del gobierno estadounidense frente a las organizaciones regionales, hay diferencias importantes que subyacen a la concepción que tienen Estados Unidos y América Latina de la OEA. La visión latinoamericana no sólo pone énfasis en la cooperación económica, también guarda ciertas reservas respecto a los riesgos de una intervención estadounidense. No obstante, la Carta de la Organización de Estados Americanos (redactada en Bogotá en medio de una crisis desatada por el asesinato del líder del Partido Liberal, Jorge Elíecer Gaitán, en 1948) se ajustó a la visión estadounidense de una agencia diseñada para la "defensa colectiva de las Américas". Véase Roger R. Trask, "The Impact of the Cold War on U.S.-Latin American Relations, 1945-1949", en *Diplomatic History*, vol. I, núm. 3, 1977, pp. 281-282.

³ Elliot Abrams, "The America Hemisphere after the Cold War", *The Changing Security Environment and American National Interests Working Paper Series*, núm. 5, Cambridge, Harvard University, 1993; Andrew Hurrell, "Regionalismo en las Américas", en Abraham Lowenthal y G. T. Treventon (eds.) *América Latina en un mundo nuevo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 106; Augusto Varas, "From coercion to partnership: a new paradigm for security cooperation in the Western Hemisphere", en Jonathan Hartlyn *et al.*, (eds.) *The United States and Latin America in the 1990's*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1992; Augusto Varas, "La seguridad hemisférica cooperativa de la posguerra fría", en Olga Pellicer (ed.) *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe*, México, SRE, 1995.

establecida, la búsqueda de soluciones pacíficas y de cooperación regional para hacer frente a las amenazas a la paz.⁴ De hecho, ha sido claramente limitado el número de conflictos que ha llevado a los Estados latinoamericanos a recurrir a la guerra.⁵ En efecto, en una cantidad significativa de disputas, los Estados han dirigido sus esfuerzos hacia la búsqueda de una solución pacífica, en lugar de llevar sus diferencias hasta el punto de un conflicto bélico. Este patrón no sólo se ha visto como una muestra de cierto grado de madurez en el comportamiento de los países de América Latina frente al uso de la fuerza, sino que también ha animado a los estudiosos sobre seguridad a centrar su atención en asuntos relacionados con el mantenimiento de la paz más que en las dinámicas potenciales del conflicto. Sin embargo, al parecer la causa de estos patrones no radica tanto en la presencia de instituciones regionales establecidas, incluida la Organización de Estados Americanos (OEA), como en la inclinación de los Estados de la región a confiar en mecanismos *ad hoc* y de naturaleza más flexible.

Por supuesto que las iniciativas de control de armas forman parte de esta tradición. Si bien éstas han sido promovidas por potencias externas, también han tenido fuertes defensores entre los Estados latinoamericanos.⁶ Recientemente, esto se ha visto reflejado en el interés que han mostrado los actores regionales por establecer medidas de edificación de confianza

⁴ El papel fundamental que ha desempeñado la mediación diplomática, y más recientemente las medidas de edificación de confianza, se han visto reflejados en un número significativo de negociaciones. Entre las más importantes puede mencionarse la resolución de la disputa entre Colombia y Venezuela en 1980; el acuerdo de retiro de tropas firmado en 1981, en el contexto del conflicto armado que se dio en la frontera entre Perú y Ecuador; y la mediación que hiciera el papa en la disputa de 1984 por el canal de Beagle, entre Chile y Argentina. En 1991, estos dos países se vieron nuevamente envueltos en negociaciones fronterizas por la Laguna del Desierto, en tanto que Argentina y Venezuela negociaron la explotación y uso de los canales de Martín García en ese mismo año. Por otra parte, la resolución expedida en 1992 por la Corte Internacional de Justicia ofreció una salida a la disputa entre Honduras y El Salvador, y en épocas más recientes, el grupo de países garantes ha provisto un marco favorable para lidiar con la disputa fronteriza entre Perú y Ecuador. Las medidas de edificación de confianza también han cumplido un papel importante dentro de la región. Dichas medidas se volvieron parte del proceso de paz en Centroamérica con la adopción del Plan de Paz Arias, y han sido clave en la institucionalización del acercamiento nuclear entre Brasil y Argentina.

⁵ En general han sido pocas las veces en que se ha recurrido al uso de la fuerza. Entre los conflictos armados más importantes de este siglo puede mencionarse la guerra de Chaco (1932-1935), la guerra del fútbol de 1969 entre Honduras y El Salvador, el rompimiento de hostilidades en 1981 entre Perú y Ecuador, la guerra de las Malvinas/Falklands de 1982, la crisis de Centroamérica, y el reciente conflicto fronterizo entre Perú y Ecuador.

⁶ Sergio González Gálvez, "América Latina como una zona de paz: el problema del control de armamentos", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 50, primavera-verano, 1996; Mónica Serrano, "El Tratado de Tlatelolco: la contención de la amenaza nuclear en América Latina", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 50, primavera-verano, 1996; Augusto Varas e Isaac Caro (eds.) *Medidas de confianza mutua en América Latina*, Santiago de Chile, Flacso/Stimson Center-SER, 1994.

(MEC).⁷ Aunque algunas MEC rudimentarias han estado presentes durante largo tiempo en la región, los Estados latinoamericanos se interesan ahora en mecanismos de tipo más formal para hacer frente a algunos de los problemas de seguridad que afectan la zona. Durante el proceso de paz en Centroamérica la idea de las MEC, introducida por primera vez por los representantes canadienses en 1983, pasó a formar parte del Plan Esquipulas en 1987. Un avance más formal y vigoroso de estas medidas se dio en el plan global de desarme y de edificación de confianza de 1991, presentado por Honduras, así como en el documento sobre una concepción más amplia de la seguridad, elaborado por la OEA en ese mismo año, al igual que en la institucionalización del acercamiento nuclear entre Argentina y Brasil, que culminó en la creación de una agencia común para el seguimiento y control de materiales nucleares (ABAAC) en 1992.⁸ Aunque hubo medidas de edificación de confianza que acompañaron el acercamiento entre Argentina y Brasil, fue la política exterior del gobierno de Menem la que las refrendó formalmente.⁹

⁷ La mayoría de los artículos que aparecen en Augusto Varas e Isaac Caro, *op. cit.*, incluye esquemas "tradicionales" de control de armas en su análisis de las MEC. Aunque este concepto marcó un cambio de énfasis hacia "operaciones militares" —en vista del punto muerto que alcanzaron las negociaciones sobre control de armas en la década de los setenta—, diversas propuestas de desarme y de control de armamentos habían desempeñado ya un papel importante en el contexto de la seguridad regional. Iniciativas tales como las siguientes entran en la categoría "tradicional" de control de armas: el Tratado de Tlatelolco firmado en 1967, el cual declaraba la región como una zona libre de armas nucleares; la Declaración de Ayacucho de 1974, cuyo objetivo era reducir los presupuestos destinados a fines militares en el área; el "Compromiso de Mendoza" firmado en 1991 por Argentina, Brasil y Chile, que prohíbe las armas químicas y biológicas en la zona; y la declaración conjunta hecha por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en 1991, mediante la cual estos países renunciaron al uso de todo tipo de armas de destrucción masiva. Un análisis crítico de las MEC puede encontrarse en Marie-France Desjardins, *Rethinking confidence building measures*, Adelphi Paper Series, núm. 307, Londres: IISS, 1996.

⁸ Hay otros esquemas que se asemejan a algunas versiones de las MEC, entre los que se incluyen el Tratado de Paz y Amistad de 1984 entre Chile y Argentina, que puso fin a la disputa por el canal de Beagle, que contenía algunas medidas para regular las maniobras navales, basadas en el modelo de las MEC. De manera similar, la declaración conjunta de 1990 entre Argentina y Gran Bretaña incluía varias medidas marítimas y navales de edificación de confianza, tales como la pronta notificación de maniobras militares. No obstante estas mejoras, resulta claro que uno de los principales obstáculos para el desarrollo de futuras MEC en la región es la resistencia que muestran las fuerzas armadas a que los civiles se inmiscuyan en lo que consideran sus dominios exclusivos. Véase Jack Child, "Medidas de confianza mutua en América Central", en Augusto Varas e Isaac Caro, *op. cit.*, p. 57; Michael Morris, "Medidas de confianza mutua en Sudamérica", en Augusto Varas e Isaac Caro, *op. cit.*, p. 122; Rut Diamint, "La seguridad estratégica regional y las medidas de confianza mutuas pensadas desde Argentina", en Augusto Varas e Isaac Caro, *op. cit.*, pp. 147 y 152; y Mónica Serrano, "Brazil and Argentina", en Mitchell Reiss y Roberts S. Litwak, *Nuclear proliferation after the Cold War*, Washington, D.C., The Woodrow Wilson Press/The Johns Hopkins University Press, 1994.

⁹ La mejora en las relaciones entre los dos países con frecuencia se relaciona con la visita del presidente Figueiredo a Buenos Aires en mayo de 1980. Sin embargo, en 1976 comenzaron

Si bien estos factores han ayudado a que haya una relativa estabilidad en las relaciones interestatales en América Latina, en la actualidad se tiene cada vez más la certeza de que los problemas de seguridad más apremiantes en la región son predominantemente de orden interno o transnacional. Éstos incluyen, además de otros, una inestabilidad aguda producto de tensiones sociales, la división política y el debilitamiento de las instituciones del Estado, a causa del efecto acumulativo del tráfico de drogas, la pobreza, la sobrepoblación, el desempleo, la migración, la escasez de tierra y el deterioro ambiental.

Si bien las Repúblicas latinoamericanas no pueden describirse exactamente como Estados "anárquicos", muestran aún algunos elementos identificados por Barry Buzan como característicos de los Estados débiles. De hecho, con frecuencia han ejercido el poder estatal líderes autoritarios, en lugar de que se basara en un principio sólido de consenso sociopolítico. Tal situación ha llegado a producir altos niveles de violencia política y periodos de inestabilidad, ante los cuales los gobiernos han respondido con el control de los medios de comunicación y el uso de la fuerza.¹⁰ A lo largo de este siglo, oleadas sucesivas de autoritarismo y democratización han puesto al descubierto la debilidad básica de muchos Estados latinoamericanos para resolver conflictos sociales y políticos mediante procesos legítimos basados en las instituciones.¹¹

Sin embargo, la debilidad de las instituciones estatales en América Latina puede tener serias repercusiones internacionales. La disputa fronteriza entre Ecuador y Perú de 1995 es una muestra de ello. Este conflicto puso al descubierto que el debilitamiento de la economía interna y las estructuras políticas pueden alimentar fácilmente la percepción de amena-

las visitas y los ejercicios navales amistosos. Después de esto vinieron en 1980 los acuerdos sobre investigación y desarrollo nuclear y sobre la utilización pacífica de la energía. Si bien estos acuerdos permitieron a ambos países crear un frente común para oponerse a las restricciones impuestas por los abastecedores, fueron igualmente importantes las consecuencias sobre el incremento de la seguridad, al promover la confianza y el entendimiento mutuo en un momento en que el desarrollo de programas nucleares resultaba un campo fértil para malas interpretaciones y cálculos erróneos. Estas medidas sentaron las bases para la posterior adopción de MEC formales y como elemento central de la política exterior y de defensa argentina. Véase Andrew Hurrell, "The politics of South Atlantic security: a survey of proposals for a South Atlantic treaty organization", en *International Affairs*, 1983, p. 186; y Mónica Serrano, "Brazil and Argentina", pp. 238-239.

¹⁰ Barry Buzan, "People, States and Fear: The National Security problem in the Third World", en E. Azar y Chung-in Moon (eds.), *National Security in the Third World*, Maryland: Centre for International Development, 1988.

¹¹ La presencia cíclica de gobiernos fuertes en la región, con frecuencia respaldados por las fuerzas armadas, no ha remplazado la debilidad fundamental de los Estados.

zas, e incluso la reactivación de disputas fronterizas que habían permanecido más o menos inactivas en el pasado. Otro ejemplo puede encontrarse en la "balcanización" del territorio colombiano a manos de las guerrillas, lo que ha minado la capacidad del gobierno para mantener la ley y el orden a lo largo de la frontera con Venezuela. Esta situación ha obligado a ambos gobiernos a desarrollar una política especial de seguridad en su frontera común, para prevenir incursiones de la guerrilla en territorio venezolano.¹² De manera similar, se considera que el incremento en los niveles de violencia a lo largo de la frontera de México y Estados Unidos está vinculado a la encarnizada lucha entre los cárteles de la droga por el control del mercado de la cocaína en este último país. Nuevamente, esto ha llevado a ambos gobiernos a fortalecer su cooperación a lo largo de la frontera.¹³

Probablemente este tipo de disputas internacionales originadas a partir de problemas internos serán más comunes en el futuro. De ser así, esto podría propiciar intervenciones externas en la medida en que la línea divisoria entre problemas internos y problemas internacionales se vuelva más borrosa. Ya algunos autores, como Ullman, que prevén una erosión gradual del principio de no intervención entre los Estados latinoamericanos.¹⁴ Aunque los Estados regionales han valorado durante años este principio, y algunos incluso lo han considerado como base de la unidad y la estabilidad en el hemisferio occidental,¹⁵ su interpretación absoluta ha sido ya objeto de cierto cuestionamiento. Son tres los principales factores que han desencadenado este cambio.

El primero de ellos es el proceso de transición a la democracia que hemos observado en la región a lo largo de la última década. Como consecuencia algunos países, por ejemplo Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, propusieron que la OEA incluyera entre sus responsabilidades la protección y salvaguarda de la democracia en el hemisferio. Después de

¹² El 9 de agosto de 1997 los gobiernos de Colombia y Venezuela llegaron a un acuerdo de seguridad para patrullar la frontera. Esta situación llevó a las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y al ELN (Ejército de Liberación Nacional) a establecer una "alianza estratégica" en las provincias de Arauca, Casanare, Boyacá y Santander. Una semana más tarde, en el contexto de una nueva ofensiva de la guerrilla, el presidente del Congreso colombiano presentó una propuesta para crear una fuerza internacional que ayudara a controlar el deterioro del orden público y contribuyera a la pacificación del país. *Reforma*, 12 y 17 de agosto de 1997.

¹³ Se han vinculado estos hechos con la muerte de Amado Carrillo, la cabeza del cártel de Juárez. *Reforma*, 25 de agosto de 1997.

¹⁴ Véase Richard Ullman, "Los Estados Unidos, América Latina y el Mundo después de la Guerra Fría", en Abraham Lowenthal y G. F. Treverton (eds.), *América Latina en un Mundo nuevo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 39.

¹⁵ Augusto Varas, "La seguridad hemisférica cooperativa", p. 45.

esto, en junio de 1991 la Asamblea General de la OEA adoptó el “Compromiso de Santiago por la democracia y la renovación del sistema interamericano”. Bajo esta resolución, los miembros convinieron en que el Consejo Permanente de la OEA se reuniría en caso de que se presentara una crisis de la democracia en cualquiera de los Estados miembros.¹⁶ Luego siguió el Protocolo de Washington de 1992, en el que se acordó expulsar a cualquier Estado miembro cuyo gobierno democrático fuera derrocado mediante el uso de la fuerza. El Grupo de Río utilizó dichas resoluciones al acordar la suspensión de Panamá y de Perú como miembros de la organización, misma que se levantó una vez que ambos países dieron muestras de su compromiso con el restablecimiento de gobiernos democráticos.¹⁷

El segundo hecho que contribuyó a cambiar el contexto legal para la intervención fue la activa participación tanto de la OEA como la ONU en el restablecimiento de la paz y la democracia en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.¹⁸ Como dijera Andrew Hurrell, “la participación en elecciones y en la actividad política se ha convertido en un elemento central para las leyes internacionales de derechos humanos en América Latina”.¹⁹

El tercer hecho es el efecto de la globalización y de la integración económica en la década de los noventa, que produjera cambios importantes en el ejercicio y la manera de entender la soberanía en la región. Mediante acuerdos de comercio e integración económica, como el TLC (Tratado de Libre Comercio) y Mercosur, los Estados han tenido que compartir o renunciar a esferas de su soberanía. Aunque estos acuerdos no han implicado aún la creación de instituciones supranacionales, sí han desencadenado una dinámica compleja en la que las actividades de grupos de interés y de actores económicos trascienden cada vez más las fronteras nacionales. No sólo las economías de la región se han acercado, también lo han hecho los sistemas políticos, lo que ha forzado a los Estados regionales a adoptar definiciones de soberanía nacional más flexibles.

¹⁶ Elliot Abrams, *op. cit.*, p. 5; Margarita Diéguez, “Los mecanismos regionales para el mantenimiento de la paz y la seguridad hemisférica”, en Olga Pellicer, *op. cit.*, pp. 168-169; Andrew Hurrell, “The United States and Latin America: Neo-Realism Re-examined”, en Ngaire Woods (ed.), *Explaining international relations since 1945*, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 160.

¹⁷ Margarita Diéguez, *op. cit.*, p. 171.

¹⁸ Un cuidadoso análisis del papel de la ONU en Centroamérica puede encontrarse en Cristina Eguizábal, “Las Naciones Unidas y la consolidación de la paz en Centroamérica”, en Olga Pellicer, *op. cit.*

¹⁹ Andrew Hurrell, “The United States and Latin America: Neo-Realism Re-examined”, en Ngaire Woods (ed.), *Explaining international relations since 1945*, Oxford, Oxford University Press, pp. 155-179.

El legado de más de una década de reformas neoliberales en la región ha desencadenado un amplio debate en torno al impacto de estas reformas en distintos dominios, los cuales van desde la pobreza y la distribución del ingreso hasta el imperio de la ley, e, igualmente importante, la capacidad de los Estados latinoamericanos para mantener el monopolio sobre el uso de la fuerza. El cambio de un modelo de desarrollo basado en la industrialización mediante la sustitución de importaciones (ISI por sus siglas en inglés), al desarrollo de una economía orientada hacia el exterior ha tenido también importantes implicaciones estratégico-militares. Aparte de los efectos en la seguridad asociados a los acuerdos de integración económica que han ocurrido en la región, queda claro que las políticas de industrialización estuvieron muy vinculadas a los procesos de construcción del Estado en América Latina. En otras palabras, durante mucho tiempo, bajo la influencia del modelo de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones el Estado detentó el papel principal en el desarrollo nacional. Esta tendencia llegó a su fin en la década de los ochenta con el surgimiento de las políticas neoliberales.

El repliegue del Estado parece haber afectado las estructuras que tradicionalmente proveyeron orden en el interior de los países de la región. Aunque sería un error afirmar que la violencia interna amenaza la supervivencia del Estado en América Latina, resultaría igualmente equivocado subestimar el impacto potencial de estas políticas en la capacidad de los gobiernos latinoamericanos para controlar sus territorios y para mantener su monopolio sobre la fuerza organizada. Sin duda el continuo endeudamiento y la crisis fiscal del Estado han reducido severamente la capacidad de los gobiernos regionales para cumplir muchas de sus responsabilidades públicas básicas. Si bien durante mucho tiempo ha sido evidente la existencia de fuerzas policíacas ineficientes y corruptas en toda la región, la magnitud de la crisis de orden público desatada en Brasil, por las huelgas de policías en varias provincias de este país durante el verano de 1997, no deja duda alguna acerca de las precarias condiciones en que operan estas instituciones.

Esta fragilidad de las instituciones estatales se ha complicado aún más por el surgimiento o exacerbación de nuevos problemas que abarcan desde las presiones demográficas, los problemas ambientales y las demandas sociales, hasta el crimen organizado y el irresoluble problema del tráfico de drogas. Estos problemas han cuestionado, por un lado, la creencia en la existencia de fortalezas de seguridad aisladas por las fronteras nacionales y por el otro, han puesto en duda las concepciones tradicionales de soberanía estatal en la región. John Chipman advirtió que "la estrategia debe concebirse en términos internacionales, ya que las fronteras naciona-

les no pueden separar [ya] claramente las áreas de seguridad de las áreas de inestabilidad".²⁰

LA NUEVA AGENDA DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA

Muchos de los desafíos a la seguridad "nuevos" y "no tradicionales", aunque son estrictamente inéditos, provienen en buena medida del fracaso de múltiples Estados de la región en sus esfuerzos por garantizar el bienestar de sus ciudadanos y por proveer las mínimas condiciones de orden dentro de sus fronteras. Como antes dijimos, estos problemas "internos" podrían tener repercusiones internacionales en la medida en que pongan en peligro la estabilidad regional.²¹ A continuación se presenta un esbozo de esos problemas.

Autodeterminación étnica

En general los Estados latinoamericanos han encontrado un cimiento seguro en sus vínculos con la nación. Aunque en años recientes algunas comunidades étnicas en Colombia, Ecuador y México han reivindicado su identidad en términos políticos, se puede argüir que es poco probable que cambie la integridad básica de estos Estados.²² De hecho, desde su independencia la idea de nación ha sido un factor de legitimación que ha apuntalado a los Estados latinoamericanos. Y, a diferencia de otras regiones del mundo, no se han presentado disputas internacionales alimentadas por tensiones étnicas. Más aún, en el caso de Chiapas, por ejemplo, se ha demostrado que el resurgimiento y activación de demandas étnicas está

²⁰ Barry Buzan, *People, states and fear*, 1983; Robert H. Jackson, *Quasi-states, sovereignty, international relations and the Third World*, Cambridge Studies in International Relations, núm. 12, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; John Chipman, "The future of strategic studies: beyond even grand strategy", en *Survival*, vol. 34, núm. 1, 1992, p. 112.

²¹ Malcolm Deas, "Canjes violentos: reflexiones sobre la violencia política en Colombia", en Deas, Malcolm y Fernando Gaitán Daza, *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*, Bogotá, FONADE/DNP, 1995; Andrew Hurrell, "Triggers Nests of Dependence: understanding the links between economic and security regionalism", ponencia presentada en la 37th Annual Meeting of the ISA 16-29 April, San Diego, California, p. 5; véase también Paul W. Drake, "Latin America in a changing world order 1492-1992", en Roberto Rabel (ed.), *Latin America in a changing world order*, Dunedin, University of Otago, 1992, p. 112; Elliot Abrams, *op. cit.*, p. 24.

²² Si bien éste es un tema controvertido, como señala Paul Drake, América Latina podría haber sido una "colonia fundamentalmente de pueblos indígenas [...] de no haber sido por el crecimiento de la población mestiza". La proliferación de tipos étnicos y raciales hizo casi imposible "mantener una estratificación y una discriminación por genotipos o fenotipos". En consecuencia, la raza se definió cada vez más en términos de cultura, y hacia principios del siglo xx la población mestiza llegó a dominar América Latina.

estrechamente vinculado al claro fracaso del Estado por llevar la paz y la prosperidad al sur del país.²³

En México, como en otras partes de América Latina, los gobiernos alguna vez alentaron a las comunidades indígenas para que reafirmaran viejas identidades a fin de contrarrestar el poder de caciques y élites locales. La afirmación de identidades históricas y lingüísticas permitió a algunos grupos demandar, de manera efectiva, derechos sobre viejas tierras comunales y recursos. Al deteriorarse las condiciones socioeconómicas y al ser forzadas las comunidades a competir por recursos cada vez más escasos, se aceleró la activación política de las identidades étnicas en la región. Si bien es cierto que el proceso de "indigenismo" puede ayudar a revertir condiciones discriminatorias y de desigualdad, esta tendencia también puede convertirse en una importante fuente de conflictos. En Chiapas, por ejemplo, la cuestión étnica ha sido un tema recurrente en la copiosa literatura sobre el levantamiento armado. Y mientras que, con razón, ha sido bien recibida la protesta indígena —en cuanto a su contribución a poner al descubierto los profundos prejuicios y la intolerancia racial—, los informes y estudios más recientes de la rebelión zapatista con frecuencia ignoran el peso que tienen los conflictos interétnicos y las tensiones religiosas en la creciente ola de violencia que aqueja hoy a Chiapas.

Deterioro ambiental

Durante la década pasada, el medio ambiente se convirtió en un tema clave para las relaciones latinoamericanas debido a tres razones principales: 1) la urgente necesidad de hacer frente a problemas tales como la deforestación, la erosión del suelo y la contaminación urbana; 2) los costos internacionales asociados a los fracasados intentos de lidiar con el deterioro ambiental, como lo demostró la experiencia brasileña en la deforestación del Amazonas, y 3) el potencial de cooperación que se percibe en esta área. Si bien es cierto que la creciente interdependencia ambiental ha magnificado el potencial de conflictos en la región, también se percibe como una arena importante para la cooperación. Algunas pruebas de ello son el Programa Ambiental de la OEA y el acuerdo paralelo bilateral sobre medio ambiente entre Estados Unidos y México. Desde luego, la aceptación por parte de las naciones industrializadas —incluido el renuente gobierno estadounidense—

²³ Kamal S. Shehadi, *Ethnic self-determination and the break-up of states*, Adelphi Paper Series, núm. 283, Londres, nss, 1993, p. 3; Michael Howard, "Ethnic conflict and international security", en *Nations and Nationalism*, vol. 1, part 3, noviembre de 1995; Richard Ullman, *op. cit.*, p. 34.

de la legitimidad del principio de transferencia de fondos ha facilitado parcialmente dicha cooperación. Sin embargo, todavía existe una significativa potencialidad de fricción, y es posible que ésta se manifieste en debates más amplios sobre la compatibilidad entre las agendas ambiental y económica, al igual que en divergencias sobre la distribución de tareas y responsabilidades en la administración del medio ambiente, y el control político de las instituciones que estén a cargo de esa tarea.²⁴

Insurgencia y violencia civil

Durante la década de los sesenta la guerra de guerrillas urbana y rural fue un problema común en América Latina. En ese entonces, la mayoría de los movimientos guerrilleros fue influida por las concepciones foquistas desarrolladas por el Che Guevara, pero se desintegraron gradualmente después de la captura y asesinato del guerrillero argentino en Bolivia. Las respuestas militares y contrainsurgentes desplegadas por los diferentes gobiernos, a pesar del alto costo en términos de violaciones a los derechos humanos y de la viabilidad de la democracia, lograron contener la amenaza rebelde a lo largo de la región. Sin embargo, y no obstante la creciente inclinación de las diferentes fuerzas políticas a favor de la participación pacífica y de la vía electoral, la opción armada continuó siendo parte importante de la agenda de la izquierda en la región. Para 1979, el éxito de los sandinistas en Nicaragua infundió nueva vitalidad a las actividades de la guerrilla urbana y rural en Perú, El Salvador, Colombia, Guatemala y Chile, donde habían surgido movimientos guerrilleros de naturaleza más pragmática —con excepción del peruano Sendero Luminoso. Aprovechando oportunidades y construyendo pacientemente el apoyo social, estos grupos consiguieron aumentar su influencia política en forma significativa.²⁵ Sin embargo, hacia finales de los años ochenta, el efecto combinado de varios factores, entre los que se incluyen el riesgo de una intervención estadounidense, las lecciones derivadas de la derrota electoral sandinista, así como la incertidumbre producida por el fin de la guerra fría y el colapso de la Unión Soviética, comenzó a eclipsar muchas de las ventajas atribuidas a la izquierda armada.²⁶

²⁴ Andrew Hurrell y Benedict Kingsbury (eds.), *The international politics of the environment actors interests and institutions*, Oxford, Clarendon, 1992, 492 pp.; Andrew Hurrell, *op. cit.*, 1996, pp. 218-220; y Roberto Sánchez, "Nafta and the environment", en Víctor Bulmer-Thomas, N. Craske y M. Serrano (eds.), *Mexico and the North American Free-Trade Agreement: Who will benefit?*, Londres, Mcmillan Institute of Latin American Studies, 1994.

²⁵ *Oxford Analytica*, *Latin America Daily Brief*, 24 de octubre de 1996.

²⁶ Richard Gillespie, "Guerrilla warfare in the 1980's", en Barry Carr y Steve Ellner (eds.), *The Latin American left*, Boulder, Westview Press, 1993.

A principios de la década de los noventa muchos comenzaron a pronosticar el fin de la violencia social y de los movimientos guerrilleros en la región. Sin embargo, tales predicciones resultaron prematuras. Si bien varios movimientos armados de América Central se transformaron en partidos políticos, la amenaza insurgente ha regresado con nuevos bríos a Colombia, México y Perú. De hecho, una nueva generación de movimientos guerrilleros ha surgido con una serie de características que los distinguen de los anteriores; las más importantes entre ellas son su capacidad para crear y explotar oportunidades políticas, su habilidad para utilizar los medios de comunicación, su destreza para coordinar acciones concertadas e, igualmente importante, para diversificar pragmáticamente sus fuentes de financiamiento.²⁷

Al igual que en el pasado, la violencia civil y la protesta armada han surgido donde la presencia del Estado es relativamente débil o prácticamente nula. De hecho, la ineffectividad de las instituciones del Estado para enfrentar y resolver conflictos sociales y políticos locales ha fortalecido la percepción de los grupos guerrilleros como interlocutores políticos válidos. En el caso de Colombia, como en Perú y en México, muchos de los movimientos insurgentes han conseguido el apoyo de la población al desplazar la presencia arbitraria y corrupta del Estado, o bien al asumir funciones que el Estado no había cumplido adecuadamente. Esto último abarca un amplio rango que va desde la provisión básica de seguridad hasta tareas más complejas. En Colombia, por ejemplo, los movimientos guerrilleros participan en la explotación de oro y petróleo al igual que en la regulación de relaciones laborales en las áreas dominadas por el tráfico de drogas, tales como Guaviare, Caquetá y Putumayo. Como también señala Gonzalo Sánchez en este número, estas actividades han permitido a los movimientos guerrilleros colombianos —más específicamente a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y al Ejército de Liberación Nacional (ELN)— atraer el apoyo pragmático de la población, e incremen-

²⁷ A mediados de los años ochenta surgió en Colombia una nueva generación de movimientos guerrilleros que se inclinó a favor de estrategias flexibles, incluidos los frentes sociales y populares. La plataforma de estas organizaciones veía en los sindicatos y los barrios populares de las grandes ciudades su principal blanco, y buscó crear amplios frentes sociales al igual que redes internacionales de apoyo. La perspectiva generalizada era la de una guerra popular prolongada. Los recientes movimientos guerrilleros que han aparecido en México tienen algunas similitudes con sus contrapartes colombianas. Es extensa la literatura sobre este tema. Véase, entre otros, Pizarro Leongómez Eduardo, *Las FARC (1949-1966). De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales/Tercer Mundo Editores, 1991; Daniel Pecaute, "Presente, pasado y futuro de la violencia", en *Análisis Político*, núm. 30, enero-abril, 1997; Mónica Serrano, "Civil violence in Chiapas: the origins and the causes of the revolt", en Mónica Serrano (ed.), *Mexico: assessing neo-liberal reform*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1997.

tar su base de recursos. Como consecuencia de esto, durante los pasados quince años tanto las FARC como el ELN han crecido significativamente: las FARC pasaron de ocho frentes en 1979 a 18 en 1983, y se estima que para 1995 tenían 60 frentes con 7 000 hombres. De manera similar, el ELN pasó de once frentes en 1986 a 32 en 1996, que incluían 3 000 hombres. Además, mediante el control político de municipalidades y el "clientelismo armado", su base territorial se extendió al pasar de 170 municipalidades en 1985 a más de 600 en 1996; éstas representan más de la mitad del total de las municipalidades de Colombia.²⁸ El poder creciente de las agrupaciones guerrilleras en Colombia ha estado vinculado más al control que ejerce sobre importantes recursos, que a su capacidad para encauzar la protesta social. Los movimientos guerrilleros ahora son ricos, pragmáticos y poderosos, y sus acciones siguen una lógica militar, política y económica. De acuerdo con algunos observadores, el apoyo activo, aunque inestable, de la población, más que representar una protesta antisistémica, podría encubrir el deseo básico de contar con la presencia del Estado.²⁹

El crecimiento de los movimientos guerrilleros en Colombia, México y Perú ha venido acompañado de un virtual desalojo de las agencias encargadas de imponer la ley, ya sea mediante la manipulación del descontento público o por medio de actos violentos. Este proceso a su vez ha alentado la creación de provincias autónomas de facto, que están bajo el control de la guerrilla o de los cárteles de la droga. Esto no sólo ha erosionado la autoridad de los gobiernos centrales y el monopolio sobre el uso organizado de la fuerza, sino que, como se apuntó antes, también se ha convertido en fuente potencial de fricciones interestatales.³⁰ La incursión de tropas guatemaltecas en territorio mexicano, al igual que los incidentes que ocurrieron en la frontera entre Colombia y Venezuela, son una muestra de que las agrupaciones guerrilleras no siempre respetan las fronteras nacionales. De hecho, con frecuencia confían en hallar asilo o rutas de abastecimiento en países vecinos.

²⁸ Dicha municipalización ha cambiado no sólo el panorama administrativo del país, también el de la insurgencia. El "clientelismo armado" se refiere a la apropiación de bienes públicos mediante el uso de la fuerza. La guerrilla nombra ahora a funcionarios públicos y deduce un porcentaje de salarios y una cuota de contratos públicos. El legado negro de este proceso incluye 29 alcaldes, 26 concejales y 12 diputados asesinados entre 1986 y 1996, y un total de 178 secuestros de servidores públicos. Alfredo Rangel, "El poder local: objetivo actual de la guerrilla", Trabajo presentado en el Seminario sobre Descentralización y Orden Público, Santa Fe de Bogotá, FCEOL/Millennium, julio de 1996; Pizarro, *op. cit.* y Daniel Pecauc, *op. cit.*

²⁹ Pizarro, *op. cit.*, pp. 165-166.

³⁰ De acuerdo con Malcolm Deas, la explosión de la violencia en Colombia, tanto en el siglo pasado como en éste, ha sido la expresión de una violencia entre iguales, más que una confrontación permanente entre el Estado y la oposición. Deas, *op. cit.*, p. 21.

*Flujos migratorios y control de recursos
como fuentes de conflicto en América Latina*

Los flujos migratorios y las políticas estadounidenses hacia la migración legal e ilegal han constituido durante mucho tiempo una fuente de tensión en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, en particular con México. Aunque hacia mediados de los años sesenta el gobierno estadounidense alentó oficialmente la inmigración mexicana, los flujos migratorios surgieron como un tema de la agenda bilateral hacia 1971. Durante este periodo varios estudios demostraron que ambos países ganaban más de lo que perdían con la migración. Sin embargo, para 1980 comenzó a perfilarse un creciente consenso en el Congreso estadounidense respecto a la necesidad de proteger las fronteras nacionales. No sólo se habían incrementado dramáticamente los flujos migratorios, sino que la tasa de nacimientos entre los mexicano-estadunidenses era tres veces más alta que la del resto de la población. Desde finales de la década de los ochenta, el gobierno de Estados Unidos ha procurado contener estos flujos por medio de nuevas legislaciones, o bien de medidas de vigilancia extrema, las cuales, de acuerdo con algunos observadores, virtualmente han militarizado la frontera.³¹

Pero el desempleo y la densidad poblacional han apuntalado también lo que algunos autores llaman una "cultura de la migración" en la zona. De acuerdo con ciertos cálculos, 25% de la población de los países caribeños de habla inglesa ha emigrado a Gran Bretaña, Canadá y Estados Unidos, y más de 10% del total de la población de esos países reside ahora en Estados Unidos.³² Si bien la mayoría de los flujos migratorios ha sido motivada por consideraciones económicas en las que Estados Unidos actúa como el principal polo de atracción, la crisis en Centroamérica se convirtió también en una fuente importante de refugiados políticos.

En otros lugares los flujos migratorios han estado vinculados a problemas relacionados con el manejo y la escasez de recursos, y aunque han sido contenidos por las fronteras nacionales, se han manifestado como fuente importante de fricción social. Como lo ha demostrado el conflicto en Chiapas, los patrones de colonización y migración han creado una dinámica extremadamente compleja de disputas por cuestiones de propiedad y conflictos entre comunidades. El proceso de colonización que empezó en

³¹ Véase por ejemplo Timothy J. Dunn, *The Militarization of the US-Mexico Border, 1978-1992*, Austin, The University of Texas at Austin, 1996.

³² Abrams, *op. cit.*, p. 15.

los años treinta se aceleró en la década de los sesenta. Para los años ochenta, el crecimiento demográfico en la parte sur del estado había superado al del país entero. En Chiapas, como en Colombia, los factores principales subyacentes a la migración y la reubicación incluyeron: 1) cambios en la producción y en la demanda de la tierra; 2) políticas oficiales que evitaban una redistribución equitativa de la tierra en áreas dominadas por la élite local, favoreciendo en cambio la colonización de zonas de frontera, y 3) la expansión de pastizales y de ranchos ganaderos que obligó a cientos de campesinos a establecerse en otras zonas.³³ No es de sorprender que las condiciones ambientales en Chiapas se hayan deteriorado al intensificarse el flujo de inmigrantes en la década de los ochenta, luego de la erupción del volcán El Chichón y el arribo de miles de refugiados guatemaltecos a la zona. Como consecuencia, 70% de la selva en Chiapas fue talada, pero la productividad efímera de las tierras tropicales significó que el impacto redistributivo de la colonización de la selva fuera muy limitado.

Un resultado similar produjo la colonización de la zona de Los Llanos en Colombia, incluida la Arauca, donde el control del Estado era realmente débil o prácticamente inexistente. Con el estímulo de programas oficiales de colonización, el arribo de pobladores pronto fue mayor que los recursos disponibles, y los poblados crecían un promedio de 20% anual, aproximadamente. Esto no sólo trajo consigo disputas por la tierra entre los colonizadores, sino también propició que los grupos guerrilleros se convirtieran en una fuerza activa en la región, dedicados a cobrar impuestos sobre las ventas y el comercio de ganado. Algunos de los inmigrantes eran también bandidos que robaban y contrabandeaban ganado en la frontera con Venezuela.³⁴

Estas dos situaciones apuntan nuevamente a las consecuencias de la falta de capacidad de los gobiernos colombiano y mexicano para proveer prosperidad económica y para garantizar el orden interno y la seguridad a sus ciudadanos, lo que a su vez ha ocasionado fricciones con sus respectivos vecinos: Guatemala y Venezuela.

³³ En Chiapas el área dedicada al ganado y la pastura creció alrededor de 95% entre 1960 y 1970, con una tasa anual de 6.3%. Según algunas fuentes, de un total de 150 disputas agrarias, 87 fueron originadas por invasiones de tierra por parte de ganaderos y grandes terratenientes. Además, en México, al igual que en Colombia, el cambio del régimen de las haciendas al convertirse en ganaderas provocó la expulsión masiva de campesinos que hasta entonces se habían mantenido como peones. Este proceso resultaría altamente explosivo. Serrano, "Civil violence in Chiapas".

³⁴ Andrés Peñate, *Arauca. Politics and oil in a Colombian province*, Oxford, M.Phil Thesis en Latin American Studies, 1991, pp. 9-11.

Tráfico de drogas, tráfico de armas y crimen organizado

El aumento en el tráfico de drogas en América Latina durante las dos últimas décadas ha erosionado dramáticamente las instituciones estatales en toda la región. Los enclaves controlados por los cárteles de la droga se han convertido en un grave problema en países como Colombia, Perú y México y, en algunos casos, la alianza de estos grupos con fuerzas insurgentes no sólo ha desafiado a las autoridades estatales, sino que también ha debilitado la capacidad del Estado para controlar sus fronteras.³⁵ Las manifestaciones transnacionales del comercio de drogas han sido sumamente claras en América Latina, con cambios en la producción tanto entre países productores y abastecedores de narcóticos, como en las principales rutas de tránsito.³⁶ En efecto, la inestabilidad política y la presencia de instituciones estatales debilitadas o ilegítimas no son consecuencia únicamente del floreciente tráfico de drogas, sino también prerequisites de su existencia. En América Latina, como en otras regiones del mundo, este tipo de empresas tiene lugar con mayor frecuencia "donde la autoridad gubernamental es débil o está ausente".³⁷ Por otra parte, la militarización de la guerra contra las drogas no sólo ha puesto en peligro las instituciones democráticas, sino que ha acarreado importantes implicaciones para la seguridad ciudadana y regional. En efecto, la resistencia violenta a las campañas antidrogas ha obligado en ocasiones a los gobiernos, en particular al colombiano, a reconsiderar sus políticas.³⁸ Mientras que la transferen-

³⁵ En el punto más álgido de la crisis peruana se consideró la posibilidad de una intervención multilateral para revertir los avances de Sendero Luminoso (véase Elliot Abrams, *op. cit.*, pp. 30 y 56). De manera similar, el poder acumulado por la alianza entre los traficantes de drogas y los guerrilleros ayudaría a explicar la decisión de Colombia y Venezuela de respaldar la propuesta de crear una agencia hemisférica que sirviera de apoyo a los países de la región en la guerra contra las drogas. Hasta ahora, las tareas principales previstas para el nuevo organismo serían operaciones de inteligencia. *Reforma*, 17 de agosto de 1997; *La Jornada*, 18 de agosto de 1977.

³⁶ Véase María Celia Toro, *Mexico's War on drugs*, Londres, Lynne Rienner, 1995; Paul B. Stares, *Global habit: the drug problem in a borderless world*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1996, pp. 30-40; y las distintas colaboraciones en Elizabeth Joyce y Carlos Malamud (eds.), *Latin America and the multi-national drug trade*, Londres, Memillan/Institute of Latin American Studies, 1997.

³⁷ Stares, *op. cit.*, p. 52.

³⁸ Campañas enérgicas de erradicación provocaron que en 1994 grupos de campesinos furiosos ocuparan instalaciones petroleras del Estado; este hecho tuvo implicaciones internacionales debido a que impidió el flujo de petróleo ecuatoriano a la costa del Pacífico. Quizás más dramática fue la respuesta de los narcotraficantes a la decisión del gobierno colombiano de intensificar las políticas antidrogas, lo cual dio como resultado que las fuerzas policíacas se convirtieran en el blanco de sus ataques. Esto sucedió sobre todo en Medellín, donde los asesinatos de policías y la colocación de carros-bomba en puestos policíacos ocurrían "casi semanalmente". Entre 1982 y 1992, 2 834 policías fueron asesinados en el cumplimiento de

cia de armas, cuyo propósito original es fortalecer las capacidades de los Estados asediados por los traficantes de drogas, puede tener efectos negativos en el equilibrio militar regional.³⁹

La explosión del tráfico de drogas en América Latina en las dos últimas décadas no puede explicarse simplemente por la falta de habilidad o de voluntad de los Estados regionales para hacer frente al problema. De acuerdo con la gran mayoría de los especialistas sobre el tema, la exacerbación del tráfico de drogas en México y en otros países latinoamericanos desde mediados de los años ochenta es, en buena medida, resultado del establecimiento de políticas prohibitivas que pretendiendo reducir la producción y el consumo de drogas, han incrementado su costo y su precio. Cuando el gobierno estadounidense aumentó la vigilancia en los puertos de entrada en 1981, los precios se dispararon para compensar el incremento en los riesgos enfrentados por los traficantes.⁴⁰

Aunque han aumentado de manera exponencial los recursos institucionales y financieros destinados por los Estados latinoamericanos a la lucha contra las drogas, los resultados han sido sumamente pobres. Además, las políticas antinarcóticas actuales han acarreado también desastrosas consecuencias sociales, que nos obligan a recordar la "tesis de la perversidad" de Hirshman. Los esfuerzos de los países latinoamericanos puestos en la lucha contra las drogas pueden mejorar a corto plazo las relaciones con Washington. Sin embargo, en la medida en que éstos terminan por producir una mayor violencia, pueden fácilmente enturbiar tales relaciones.⁴¹ Las políti-

su deber. Stares, *op. cit.*, p. 64; Washington Office on Latin America, (WOLA), "The Colombian national police, human rights and U.S. drug policy", Washington, D.C., mayo de 1993, pp. 12-14.

³⁹ Bajo la administración de Bush, Colombia recibió más ayuda relacionada con la lucha antinarcótica que cualquier otro país. La asistencia económica, militar y para la administración de la justicia aumentó de 14 000 000 de dólares a 143 entre 1988 y 1992. La ayuda militar pasó de 4 000 000 de dólares en 1988 a 92.3 en 1990. Aunque el deterioro de las relaciones con Estados Unidos, que llevó a la descertificación de 1996, dio pie a la disminución de asistencia, para mediados de agosto de 1997 se anunciaba la reanudación de la ayuda relacionada con la lucha antinarcóticos, así como nuevas transferencias de equipos militares. Véase WOLA, *op. cit.*, pp. 3-5; *Reforma*, 16 de agosto de 1977; *La Jornada* 18 de agosto de 1997.

⁴⁰ De acuerdo con la opinión de los expertos, las ganancias se derivan sobre todo del tráfico de drogas y no de su producción. Los principales beneficios se obtienen dentro del mercado estadounidense. Aunque las cifras estimadas de las ganancias del narcotráfico varían considerablemente, en México se calcula que en 1988 fueron de alrededor de 2 100 000 000 de dólares, cifra que representa 1.25% del producto interno bruto o 5% del total de las exportaciones. Véase entre otros Peter Reuter y David Ronfeldt, "Quest for integrity: the Mexican-U.S. drug issue in the 1980's", A Rand Note N-3266-USDP, Santa Mónica, Rand, 1992 y M. C. Toro, "The political Repercussions of Drug Trafficking in Mexico" en Joyce y Malamud (eds.), *Latin America and the Multinational Drug-Trade*.

⁴¹ Abrams, *op. cit.*, p. 26.

cas antinarcóticas no sólo parecen amenazar la ley y el orden internos, sino que, en la medida en que fomenten el establecimiento de alianzas entre productores de drogas y guerrilleros, pueden llegar a poner en peligro la existencia misma de los Estados más afectados por el tráfico de las mismas.

En consecuencia, el costo total de los esfuerzos antinarcóticos debería tomar en cuenta tanto los recursos financieros destinados a este propósito, como el daño infligido a las instituciones del Estado, por no hablar del deterioro en su capacidad para asegurar la ley y el orden.⁴² Sin duda, los exorbitantes recursos financieros de que disponen los señores de la droga les han permitido comprar protección para defenderse del sistema de justicia y de otras autoridades, así como organizar fuerzas de seguridad y financiar campañas violentas en contra de sus enemigos. Tanto en Colombia como en Perú, el cultivo y la producción de drogas han provocado significativos flujos de migración interna, lo que ha ocasionado importantes consecuencias para el equilibrio ecológico de la región.⁴³ Además, en estas regiones ha surgido un sistema alternativo de “lucro y poder”, un orden social y económico en el cual la violencia organizada cumple un papel y desafía abiertamente la supremacía del Estado.⁴⁴

Como ocurriera antes en Colombia, en México los señores de la droga han demostrado su capacidad para manipular el poder judicial y para, en caso de ser aprehendidos, recuperar no sólo su libertad, sino también sus propiedades confiscadas. Los escándalos continuos indican los altísimos grados que ha alcanzado la corrupción dentro de las instituciones del Estado mexicano. La corrupción y la violencia asociadas a las drogas actualmente parecen estar fuera de control. Prueba de esto ha sido el asesinato de numerosos jefes policiacos, al igual que el arresto del general Jesús Gutiérrez Rebollo en 1997 —quien acababa de ser nombrado director del INCD (Instituto Nacional para el Combate de la Droga), el organismo federal antinarcóticos más importante—, bajo el cargo de colaboración con los señores de la droga más prominentes. La evidencia de corrupción a causa del narcotráfico entre elementos del ejército mexicano —una institución única en el plano regional— no deja dudas sobre el alto costo institu-

⁴² Desde mediados de la década de los ochenta, en México se destina aproximadamente 60% del presupuesto de la Procuraduría General a las políticas antinarcóticas. El número total de tropas asignadas a la lucha contra la droga aumentó de 5 000 a finales de la década de los setenta, a más de 25 000 en 1987. Durante la administración de Salinas, el presupuesto destinado a estas políticas se cuadruplicó y más de 1 500 elementos de la Policía Judicial fueron remplazados. Véase Toro, “The political repercussions of drug trafficking in Mexico”.

⁴³ Roberto Lerner, “The drug trade in Peru”, en Elizabeth Joyce y Carlos Malamud (eds.), *Austin America and the Multinational Drug-Trade*.

⁴⁴ David Keen, “When was itself is privatized”, en *The Times Literary Supplement*, 29 de diciembre de 1995. Véase también Pecaut, *op. cit.*

cional que ha tenido la guerra contra las drogas en nuestro país. El escándalo en torno al general Gutiérrez Rebollo ha desatado un debate sobre las consecuencias de la participación de las fuerzas armadas que de manera creciente han venido a apuntalar a las fuerzas policíacas en la lucha antimarcóticos en varios Estados. A medida que la evidencia sobre la magnitud de la corrupción ha salido a la luz pública, se han materializado los temores expresados en la década de los ochenta respecto a los riesgos de exponer a las fuerzas armadas a la lucha contra las drogas.⁴⁵

Los hechos ocurridos en Colombia, México y Perú también indican que en ocasiones existe un pernicioso vínculo entre traficantes de drogas y grupos insurgentes, cuando sus intereses convergen temporalmente. El crecimiento del tráfico de drogas en Colombia desde finales de los años setenta contribuyó a la reactivación de los movimientos insurgentes. En efecto, los recursos cada vez mayores asociados a actividades ilegales, incluido el tráfico de drogas, pueden haber beneficiado a los movimientos guerrilleros, pero más claramente, estos recursos hicieron posible su expansión al debilitar las instituciones estatales.⁴⁶ La preferencia de la nueva generación de rebeldes colombianos por establecerse en las mismas áreas que se vieron afectadas por la Violencia de los años cincuenta, ha sido utilizada por algunos autores para explicar que estos grupos recurriesen a prácticas tales como el secuestro y la extorsión. Como se mencionó antes, los movimientos guerrilleros en Colombia se han fortalecido tanto en términos económicos como militares. Los recursos financieros obtenidos del cobro de rescates e impuestos no sólo han fortalecido al ELN y las FARC,

⁴⁵ Los costos de transferir esas responsabilidades al ejército ya se han hecho patentes en varios escándalos que manchan el expediente de las fuerzas armadas. En 1986, la prensa reportó acusaciones de nexos con los traficantes de drogas en contra del entonces secretario de la Defensa, el general Arévalo Gardoqui, y de otros tres generales más. Durante el gobierno de Salinas, el jefe de la Armada Mexicana, Mario Scheleske Sánchez, fue destituido de su puesto por las mismas razones. En 1991, el choque entre agentes de la policía y soldados en el estado de Veracruz puso en evidencia la protección que los miembros del ejército habían ofrecido a narcotraficantes. Sin duda, los escándalos de corrupción relacionada con las drogas no son nuevos, pero la jerarquía de quienes están implicados y la decisión de procesar a funcionarios responsables son hechos sin precedente. La decisión de poner a los militares corruptos en manos de la justicia civil podría fomentar la disciplina dentro de la institución armada, y hacer patente el compromiso para combatir el efecto corrosivo del narcotráfico. Sin embargo, dado el alto rango del general Gutiérrez Rebollo se puede inferir la magnitud del daño infligido ya a las fuerzas armadas.

⁴⁶ Esa convergencia se volvió particularmente clara durante las movilizaciones masivas de más de 70 000 campesinos en los estados colombianos de Caquetá, Putumayo y Guaviare. Es posible que el estancamiento al que llegaron el gobierno colombiano y los movimientos guerrilleros se viera agudizado por la ola de narcoterrorismo —desatada por las extradicciones— a finales de la década de los ochenta. Véase Daniel Pecauc, *op. cit.*, y Pizarro, *op. cit.*, p. 110.

sino que también les han permitido realizar funciones "paraestatales" en aquellas regiones que están bajo su control.

De manera similar, el surgimiento del Ejército Popular Revolucionario en México en el estado de Guerrero se ha asociado al tráfico de droga, así como a alta incidencia de robos y secuestros. De hecho, ya existía evidencia de la presencia de grupos armados en la parte sur del estado antes de que dicho grupo saliera a la superficie en 1996. Las autoridades locales habían informado con anterioridad sobre el surgimiento y proliferación de grupos de autodefensa, así como de considerables flujos de armas. Guerrero no es sólo uno de los más importantes productores de amapola en el país, sino también uno de los estados con mayores índices de secuestros. Sólo entre abril de 1993 y mayo de 1994, se reportaron 55 secuestros en ese estado y la cantidad total que el crimen organizado obtuvo de los rescates podría haber superado los 4 000 000 de pesos. Aunque México todavía está muy lejos de las cifras colombianas, tiene actualmente el segundo lugar en lo que a secuestros se refiere, con un total de 1 450 en 1995.

Pero además estas tendencias han venido acompañadas de un importante aumento en el flujo de armas dentro de la región. Como se ha documentado ampliamente, la disponibilidad de armas en países vecinos produjo flujos transnacionales y afectó de manera significativa la estabilidad en varios estados de Centroamérica en la década de los ochenta, y más recientemente en la frontera de México con esta región. La decisión de la ONU de monitorear la transferencia de armas en Centroamérica fue, en buena medida, motivada por la apreciación del peligro que dichos flujos representaban para la estabilidad regional.⁴⁷

CONCLUSIÓN

Este ensayo ha querido mostrar que las amenazas que afectan internamente a los Estados latinoamericanos podrían tener un peso cada vez mayor para la seguridad de la región. Con raras excepciones, el comportamiento internacional de los Estados regionales ha mantenido una considerable madurez en lo que respecta al uso de la fuerza. Sin embargo, aquí se plantea

⁴⁷ Según algunas estimaciones, en 1993 más de 90% de las muertes, las bajas y heridos, en alrededor de 90 conflictos fue producido por armas ligeras. El final de la guerra fría de hecho pudo haber acelerado la proliferación de ese tipo de armas. En Centroamérica, a pesar de la importante contribución de las iniciativas de desarme y, desmovilización para pacificar la región, subsiste la sospecha de que se encuentran aún escondidos arsenales de armas ligeras. Véase Mats Berdal, *Disarmament and Demobilization After Civil War*, Londres, 1188/Oxford University Press, Adelphi Paper Series, núm. 303, 1996.

que la creciente relevancia de asuntos y problemas “no tradicionales” —que tienden a exacerbar a la debilidad básica de algunos Estados— podría llegar afectar la estabilidad que ha caracterizado a la región por muchos años. Al analizar algunos de los asuntos de seguridad y de los problemas que enfrentan actualmente los Estados latinoamericanos, la interacción entre el ámbito interno y el internacional se hace cada vez más clara. En efecto, la revisión general de las cuestiones examinadas en este ensayo no sólo pone de relieve la lógica interna de muchos de los problemas que hoy aquejan a la región, sino también el riesgo de inestabilidad en la zona.