



UR



UR

ASUNTOS ESTRATÉGICOS, SEGURIDAD
Y DEFENSA

ASUNTOS ESTRATÉGICOS, SEGURIDAD
Y DEFENSA

VICENTE TORRIJOS R.



Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales

© 2009 Editorial Universidad del Rosario
© 2009 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario,
Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales
© 2009 Vicente Torrijos R.

ISBN: 978-958-738-085-9

Primera edición: Bogotá, D.C., diciembre de 2009
Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario
Diagramación: Margoth C. de Olivos
Diseño de cubierta: Antonio Alarcón
Impresión: Javegraf
Editorial Universidad del Rosario
Carrera 7 N° 13-41 oficina 501 teléfono 297 02 00, ext. 7724 • Bogotá D.C.
Correo electrónico: editorial@urosario.edu.co

Todos los derechos reservados.
Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso
previo escrito de la Editorial Universidad del Rosario.

Torrijos R., Vicente
Asuntos estratégicos, seguridad y defensa / Vicente Torrijos R.—Facultades de Ciencia Política y
Gobierno y de Relaciones Internacionales.
Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2009.
262 p.

ISBN: 978-958-738-085-9

Colombia - Seguridad nacional / Colombia - Seguridad ciudadana / Paz – Colombia / Conflicto
armado – Colombia / Guerrillas – Colombia / Violencia – Colombia / I. Título.

355.03861 SCDD 20

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Prefacio	9
RUSSELL SWENSON	
Presentación: Simbiosis amenazante y reinención de la defensa	12
Seguridad transactiva como base de una auténtica paz regional.....	15
La sociedad permeable: una política de seguridad para la creciente inestabilidad	22
Los argumentos de la paz en Colombia: ideas para alejarse de la guerra	59
El reordenamiento estratégico global	66
Seguridad constructiva/seguridad selectiva. Un mapa conceptual para entender y gestionar el riesgo de ingobernabilidad global.....	78
La unidad de criterios y la conducción de la guerra.....	111
El análisis factorial de la seguridad: pautas para desarrollar el concepto de ‘paz cultivable’. El caso de Colombia y Panamá.....	119

Seguridad democrática y defensa de la sociedad. Colombia: balance de dos años de gobierno del presidente Uribe	138
Parámetros colombianos de seguridad y defensa. Evolución y perspectivas	148
Dinámica de la amenaza terrorista múltiple (ATM): un estudio comparativo de la naturaleza terrorista de las FARC, el ELN y las AUC.....	216
Sun Tzu, o la ‘estrategia comprehensiva’. Una aproximación a la guerra de los seis días.....	234
Diez tesis sobre Estado y seguridad en América Latina.....	243
El autor	260

Prefacio*

Russell Swenson**

Esta admirable colección de ensayos del pensador estratégico colombiano Vicente Torrijos conduce al lector a contemplar una perspectiva no muy común en nuestra época, pues predomina hoy una fascinación con lo táctico y lo operacional, en función de la difusión de una perspectiva detallada de cada instancia de acción policial o castrense, en medios orientados a una audiencia masiva y popular.

Se puede decir que los oficiales gubernamentales, desde funcionarios de línea hasta de los rangos mas altos, suelen saltar de crisis en crisis, sin el beneficio de una bien considerada estrategia que mire hacia el futuro y que sirva de estrella norte para acciones previsoras.

La visión estratégica elaborada en la gama de temas de esta antología permite contrastar que los intérpretes académicos pueden normalizar y ampliar la debida estructuración de argumentos para tal previsión y el bienestar de un mundo de Estados más entrelazados e interdependientes.

Resultante de estas condiciones, vivimos una época de conflictos cada vez más diminutivos, en términos de tamaño de grupos ideológicos no gubernamentales y las causas que abrazan, pero a la vez de una gran cobertura y exten-

* Traducción de Olga Lucía Cabrera Rentería.

** Desde 1988 hasta 2009. Profesor, y desde 1995 Director de Investigaciones Aplicadas en el National Defense Intelligence College de los Estados Unidos, del que también ha sido Director Editorial. Asimismo, es autor y editor de numerosas publicaciones sobre el proceso de inteligencia. (<http://www.ndic.edu/press/press.htm>). En el 2008 fue condecorado con la Medalla Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos por la Realización de Obras.

sión global. En términos bélicos, se las llaman “guerras de quinta generación” (siendo de tercera generación las de ejército móvil nacional frente a su contraparte extranjero y de cuarta generación las guerras asimétricas con fuerte dependencia de lo político, involucrando a una fuerza nacional contra fuerzas dispersas asociadas o no con un gobierno).

Aunque sean de escala reducida en términos estratégicos estatales o nacionales, los conflictos de quinta generación presentan problemas de gran peso político y público porque, como señala Torrijos, muchas veces coinciden con la ocupación de espacios notables que quedan fuera del control o fiscalización de un Estado.

Siendo yo geógrafo por educación formal y profesor de la inteligencia nacional en los Estados Unidos por provocación, veo que, mientras las voces ideológicas competitivas que puedan ocupar algún espacio físico nacional declaran habitualmente los entendimientos de cuestiones a su estilo, el rol de los entes públicos estratégicos reside no en declarar sino en buscar conocimientos sobre ellas.

Por su parte, un gobierno electo, sus instituciones de inteligencia estratégica y planificación estratégica, exploran de antemano lo que vale la pena hacer ante estas cuestiones, y por qué.

Así que reconocemos que son distintos los roles de los dos: la planificación estratégica plantea metas sistemáticas a lograr en torno a un objetivo notable; la inteligencia estratégica ofrece información afinada, es decir, conocimiento especial, para el uso de los oficiales más altos del gobierno. En otras palabras, los aportes de observadores agudos, como el profesor Torrijos, ofrecen contribuciones a las dos ramas de la gobernanza.

En vista del tema de ingobernabilidad regional y aún global, tratado en esta antología, el libro da sustento al proceso de planificación estratégica como herramienta de un cuerpo centralizado y dedicado a realizar los trámites hacia un futuro aliviado de algún tumulto social.

Para los lectores y actores que requieren de un acercamiento más especializado y generador de acciones anticipatorias frente a los problemas temporales y geopolíticos, los aportes de la élite que se dedica a la inteligencia estratégica (de la que Torrijos hace parte) permiten entender que una “estrategia comprensiva” en nuestra era globalizada se basará cada vez más en acciones propias del dominio diplomático (y de diplomacia pública), arraigadas en el acceso a información especializada de los servicios estratégicos de inteligencia.

En términos más detallados y, como por ejemplo, si en una operación fundada en la planificación e inteligencia estratégica ofensiva contra fuerzas de quinta generación, el hecho de que los fallecidos de uno u otro bando puedan impactar a la conciencia pública mediante la difusión de noticias emotivas sobre ellos por los canales de comunicación masiva, pone de presente la necesidad de trabajar en diferentes planos y dimensiones internacionales —al fin y al cabo el área de acción de los grupos más dañinos— para garantizar la supervivencia del Estado y el bienestar de su pueblo.

Por nuestra ahora mejorada destreza en anticipar y pensar claramente sobre estos temas, estamos endeudados con el profesor Torrijos y con la Editorial de la Universidad del Rosario por las perspectivas tan útiles y valiosas ahora presentadas para todos a lo largo y ancho de nuestro hemisferio.

Presentación:

Simbiosis amenazante y reinención de la defensa

A primera hora del 5 de marzo del 2008 recibí en mi Facultad de Ciencia Política, del Rosario, una llamada de la Casa de Nariño. “Profesor: el señor presidente Uribe quiere verlo de inmediato en su despacho”, me dijeron.

Ese mes, preludio de uno de los periodos más turbulentos en la historia diplomática del país, se había iniciado con la Operación Fénix, mediante la cual se dio de baja al cabecilla Raúl Reyes, de las FARC, en territorio ecuatoriano.

La información electrónica incautada por las Fuerzas Militares comprometía sensiblemente a gobiernos vecinos en el apoyo al terrorismo.

“Quisiera que me ayudaras a manejar la difícil situación con el gobierno venezolano de Chávez”, me dijo el Presidente. Mi respuesta fue inmediata. “Usted sabe que siempre estaremos listos para servirle a la patria”, le dije al mandatario en cuya Política de Seguridad Democrática estuve involucrado desde el primer momento, como asesor para asuntos estratégicos del Comando General de las Fuerzas Militares, a partir de agosto del 2002, tan pronto como él asumió el poder en Colombia.

De inmediato me comuniqué con mi decano, Eduardo Barajas, con el vicerrector, José Manuel Restrepo, y con el rector, Hans Peter Knudsen. “Cuenta con todo el apoyo del Claustro”, me dijeron. Y así se iniciaron una serie de episodios sumamente interesantes, de desafíos intelectuales, mediáticos y políticos, siempre orientados a mejorar el clima de nuestras relaciones con el vecindario pero sobre la base del respeto a la dignidad y la integridad de la República.

Ese momento, que resumía en buena parte las tensiones estratégicas que vivía el área andina en particular, y el hemisferio en general, me permitía

reflexionar, una vez más, desde la teoría y la práctica, sobre la importancia de dos disciplinas muy jóvenes en el país, pero sobre las que habíamos volcado todas nuestras energías: la ciencia política, y las relaciones internacionales, con énfasis en los asuntos estratégicos, es decir, la paz, la seguridad, los conflictos y la defensa.

Tras mis estudios doctorales en Europa, yo había vuelto en el 88 a la Javeriana para fundar la Maestría en Relaciones Internacionales. Fueron episodios académicos interesantes que me impulsaron a crear, al lado de Javier Sanín, SJ, distintos seminarios para graduados: el de terrorismo político y subversión, el de guerra y política, o el de simulación en conflictos.

Por aquel entonces, los medios de comunicación empezaban a interesarse concienzudamente en los asuntos globales. Empezamos, desde entonces, una paciente tarea de análisis político para la televisión en Datos y Mensajes, RCN, Caracol, CNN y Univisión; para diarios como El Espectador, *El Tiempo*, El Nuevo Siglo, la Opinión –de Los Ángeles, California-, o para radioemisoras como RCN y Caracol.

En síntesis, se formaba un interesante triángulo entre la academia, la toma de decisiones estratégicas y los medios de comunicación dándole cada vez mayor sentido a nuestro trabajo interdisciplinario que comprendía, asimismo, la serie anual de conferencias sobre Lógica Estratégica para los futuros generales de la República en el Curso de Altos Estudios Militares de la Escuela Superior de Guerra, o las evaluaciones de ascenso para nuestro servicio exterior en la Academia Diplomática de San Carlos.

Esa conjugación de esfuerzos, trasladaba también a diversos encuentros a escala internacional en los que siempre estaban, y han estado presentes, las mismas variables.

La interacción con la Embajada de Israel, por ejemplo, nos ha permitido seguir cuidadosamente, aún in situ, el desarrollo estratégico de un conflicto multidimensional y entrelazado como el de Medio Oriente; la cooperación con la Red Mundial de Apoyo a Procesos de Reconciliación de Gernika, nos ha facilitado el seguimiento del conflicto vasco; y el trabajo compartido con la Universidad Nacional de la Defensa de los Estados Unidos, en Washington, nos ha dado la posibilidad de contrastar, frecuente y simultáneamente, lo mejor del pensamiento estratégico de todos los países del hemisferio.

Todas estas labores, que hoy siguen siendo una constante y que se proyectan cada día de manera más apasionante, ponen de presente que los estudios sobre cuestiones estratégicas, de seguridad, y de defensa, no pueden darse a plenitud en una sola dimensión o un solo ambiente.

Ellos requieren de un esfuerzo transversal recurrente que contextualice cada una de nuestras apreciaciones, que las replantee, que las reinvente y que nos permita ver en conductas aparentemente simples e inocuas, todas aquellas simbiosis amenazantes que se ciernen sobre los países libres del hemisferio, para lograr, finalmente, la preservación y el perfeccionamiento de nuestras amadas y libres democracias.

Washington, D.C.
Septiembre del 2008

Seguridad transactiva como base de una auténtica paz regional*

La seguridad transactiva aparece como un elemento que bien podría servir para articular los graves efectos producidos por la conmoción entre integración política-económica y realismo político-militar. Se puede afirmar que, en los últimos años, América Latina ha venido esforzándose notablemente por encontrar un perfil político lo suficientemente nítido que le provea de una, cada vez, más necesaria *identidad estratégica* (adecuada combinación de los principales elementos en materia de relaciones exteriores, seguridad y defensa).

El optimismo jurídico que había llevado a Marco Gerardo Monroy Cabra¹ a sostener que “modificando el Pacto de Bogotá y ratificando el Protocolo de Reformas al TIAR,² se logrará un sistema eficiente de solución de conflictos”, aparece reemplazado ya, de manera definitiva, por nuevos conceptos que apuntan a la creación de un amplio “Sistema Latinoamericano de Seguridad”³ sobre la base de que “la mantención del (mencionado) Tratado es contraria a la Seguridad Democrática Regional”.⁴

* Publicado en *Revista del Ejército Nacional*, No. 84, agosto de 1991.

¹ M. G. Monroy Cabra (1986). “La reforma del sistema interamericano”. Programa de Estudios Políticos, Universidad Javeriana, Bogotá, p. 58.

² El Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, o Pacto de Bogotá (30IV.1948) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Río de Janeiro, 21X.1947), son pilares del sistema interamericano.

³ Comisión Sudamericana de Paz (1988), “Seguridad democrática regional”, Santiago, p. 44.

⁴ De acuerdo con la Comisión Sudamericana de Paz (*Ibidem*, p. 9) “...La seguridad democrática regional es un concepto nuevo... que tiene por objeto asegurar el desarrollo con justicia social en el plano interno; la paz, cooperación e integración a nivel regional y la autonomía e independencia a nivel internacional”.

Pero este “Sistema” aún no ha sido construido. Aunque ya se desarrolla su estudio, la XXI Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) celebrada durante la primera semana de junio en Santiago (Chile), apenas llegó al compromiso de los cancilleres a iniciar un proceso de reflexión conjunta sobre la seguridad continental a la luz de las nuevas circunstancias mundiales y regionales desde una perspectiva actualizada e integral de la seguridad, requiriendo, para tal efecto, “que otras organizaciones competentes se unan a sus esfuerzos”.⁵

En estos momentos, muchos más que durante la Guerra Fría, se hace necesario llegar prontamente a resultados concretos. La distensión entre las superpotencias no ha creado el clima armónico y pacífico ideal que imaginó el General E. Copel al estudiar la mejor forma en que Europa podría enfrentar al “ogro soviético”.⁶ Al abrir las compuertas del embalse internacional, las superpotencias tratan, afanosamente, de contener la avalancha de conflictos en busca de resolución (Trinidad, Liberia, Somalia, Etiopía, Camboya, El Salvador, Suráfrica, Irak, Malí, India, Angola, Namibia, Yugoslavia, etc.).

El “nuevo orden internacional” es, por ejemplo, una expresión de elevadas connotaciones que tuvo su más reciente origen en la Guerra del Golfo Pérsico. Justo cuando la economía se convierte en una dinámica interdependiente de bloques geoeconómicos, el uso de la fuerza adquiere un protagonismo inusitado.

Nada hace pensar que esta fase de transición global conduzca a un idealizado estado de intercambios comerciales en santa paz. Los ajustes que padece hoy la estructura internacional se reflejarán en nuevos e inquietantes (casi insospechados) enfrentamientos cuya tipología puede variar de un continente a otro, pero que, en esencia, son el común denominador de la *convivencia conflictiva* que ya se está experimentando a todo nivel (desde guerras convencionales de amplio espectro tecnológico, hasta conflictos internos de elevada intensidad social y política).

La interdependencia económica no es, pues, garantía de paz. Es apenas uno de los elementos clave del incremento de posibilidades de un estado de convivencia pacífica. Es precisamente ahora, cuando el globo se empeña en

⁵ *El Tiempo* (ET), 5 de junio 91, p. 11^a.

⁶ Etienne Copel (1984), “Vencer a la guerra”, *El País*, Madrid 1985, p. 160.

lograr una “interdependencia compleja”,⁷ de múltiples canales, de múltiples temas, no necesariamente jerarquizados, de reducción del uso de la fuerza militar, cuando los conflictos recrudecen y la violencia condiciona la agenda transnacional.

Es cierto sentido, la política internacional se debate entre la integración político-económica y el realismo político-militar. De la primera dan cuenta la Iniciativa para las Américas, la Comunidad Económica Europea, la integración alemana; y del segundo es un buen ejemplo la reflexión que, a propósito de la guerra del Golfo Pérsico, hace Jeane Kirkpatrick: “la fuerza norteamericana asegura que las políticas norteamericanas serán un importante factor en un nuevo orden mundial”.⁸

Este agudo debate que, por otra parte, ha llevado a Michel Jobert⁹ a asegurar que “el Oriente Medio se caracterizará por el inmovilismo y el desorden, bajo las directrices americanas” y que ‘la única superpotencia’ como los americanos prefieren llamarse hoy, no será capaz de imponer su nuevo orden internacional”, exige considerar con mayor detenimiento el esquema de seguridad latinoamericana.

De acuerdo con J. Pardo de Santayana¹⁰ “hoy día la seguridad mundial es única, y por ello la de cualquier región ha de estar relacionada con la de las demás”, puesto que “la seguridad no es algo definido, es más bien una mezcla de incertidumbre y de esperanza”. De hecho, América Latina ha tenido siempre esto muy en claro. Y cuenta con una amplia gama de manifestaciones de conflicto que reclaman estructuras adecuadas de manejo.

En efecto, la variedad de problemas estratégicos en el área hace de las expectativas del canciller mexicano Fernando Solana¹¹ en torno a que “la estabilidad democrática se puede alcanzar mediante la integración económica” tan sólo una quimera.

⁷ R.O. Keohane & J.S. Nye. “Poder e interdependencia. La política mundial en transición”, GEL, Buenos Aires, 1988, p. 41.

⁸ Jeane Kirkpatrick. “El nuevo orden mundial de Bush se basa en la tradición de Norteamérica”, *El Espectador* (EE), 30 de junio 1991, p. 4A.

⁹ Michel Jobert (1991) “Después del Golfo: entre la inmovilidad y la esperanza” *PE*. (Primavera 1991), Madrid, p. 40.

¹⁰ José Pardo de Santayana. “Seguridad en el Mediterráneo: aspectos militares”. *Ibidem*, p. 50.

¹¹ *ET*, 5 de junio 1991, 11A.

Las inquietudes, en este sentido, son diversas: ¿Cómo podría América Latina enfrentar los riesgos ecológicos que produce la deforestación de treinta hectáreas por minuto en Centroamérica, por ejemplo?¹² ¿Mediante un canje de deuda exterior por conservación del ambiente?¹³ ¿Cómo se puede enfrentar la creciente expansión del narcotráfico y el terrorismo que impregna a Venezuela, Argentina, Brasil, Uruguay?¹⁴ Los planes anunciados por el presidente colombiano César Gaviria, son alentadores. ¿Pero con la entrega (el sometimiento) de delincuentes a la justicia,¹⁵ la instalación de cinco radares¹⁶ y un Centro Regional de Coordinación e Información para Operaciones contra el Narcotráfico,¹⁷ que, mientras subsista la corrupción, de poca utilidad será, se podrá controlar el devorador avance del flagelo?

¿Qué mecanismos asegurarán que, “así como se nos exige combatir la producción y el tráfico ilícito de estupefacientes (...), se controle en forma eficaz la venta fácil de armas (que es un) mercado infernal?”¹⁸ O ¿qué se llegará a comprender que “la cooperación que Colombia necesita de Estados Unidos no es para la represión sino para que nuestros productos puedan tener un mayor acceso a sus mercados?”¹⁹

Estos problemas son altamente preocupantes porque involucra toda el área. Pero hay tipos de conflictos que ya perturban seriamente el contexto y aunque muy localizados, o internos, tienen gran resonancia e impacto continental. Allí está el recelo entre Colombia y Estados Unidos por un supuesto abandono del primero de la lucha antidrogas,²⁰ la relación entre el gobierno salvadoreño y los Estados Unidos frente a la subversión,²¹ la ayuda militar soviética a Cuba,²² las controversias limítrofes y el asunto de Las Malvinas, tratados en la XXI Asamblea

¹² *La Prensa* (LP) 3 junio 1991, p. 20.

¹³ *ET*, 27 junio, 8A.

¹⁴ *ET*, 11 junio, última A, 22 junio, 3A. LP, 22 junio 94, p. 4.

¹⁵ *ET*, 20 junio.

¹⁶ *ET*, 5 junio de 1991, última A.

¹⁷ *ET*, 24 abril, p. 3A.

¹⁸ Palabras del Canciller colombiano Luís F. Jaramillo Correa, en la XXI Asamblea General de OEA, *ET*, 5 de junio, p. 11A.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *ET*, 6 junio, 8A, 20 junio 9A, 21 junio última A, 24 junio A, 25 junio 9A, *EE*, 25 junio 10^a.

²¹ *LP*, 8 junio, p. 3, *ET* 14 junio, 11A, *LP*, 28 junio, 4.

²² *ET*, 7 junio 10A.

de la OEA,²³ los continuos roces armados en la frontera colombo-brasileña, entre los más variados actores,²⁴ Panamá sin ejército frente al asunto de la seguridad del Canal, que ha de ser entregado por Estados Unidos el 31 de diciembre de 1999,²⁵ el recrudecimiento de la violencia en Guatemala y Nicaragua,²⁶ etc.

En este orden de ideas, el concepto de *seguridad transactiva* aparece como un elemento que bien podía servir para articular los graves efectos producidos por la conmoción entre integración política-económica y realismo político-militar. Por lo pronto, esta figura podría definirse como una relación de correspondencia política, militar y económica (correspondencia estratégica) entre varios países, que se caracteriza por hondas transformaciones mutuas, razonamiento y planeamientos integrados y percepciones mínimas comunes aunque tengan su origen y/o desarrollo en desacuerdos o contradicciones.

Semejante sistema requiere un mecanismo regulador y dirimente. En América Latina se cuenta con diversas entidades que agrupan las diferentes tendencias y tratan de buscar el consenso o los acuerdos. Pero, en la práctica, es necesario “establecer mecanismos de resolución de conflictos, acompañados del desarrollo de medidas de confianza mutua que puedan crear un clima de distensión necesario para entrar en negociaciones de fondo y evitar escalamientos potenciales”.²⁷

En todo caso, estos mecanismos tendrían que ir mucho más allá del “proceso Arias” que en opinión de E. Mercado Jarrín²⁸ sería algo así como la esencia de la doctrina suramericana de defensa y seguridad en cuanto a la prevención y solución en forma propia y pacífica de conflictos intrarregionales. Mucho más allá, porque hoy son otros los elementos del proceso de paz en Centroamérica y, aunque valioso, como lo fue también el Grupo Contadora, el proceso Arias (tal vez por el clima político del momento, marcado aún por las diferencias Este-Oeste) no reportó directamente la estabilidad en el área.

²³ LP, 3 junio, 3.

²⁴ LP, 24 junio, 2

²⁵ LP 15 junio, 2.

²⁶ LP, 20 junio, 2.

²⁷ Gonzalo Martner (Coord.) “América Latina hacia el 2000 – Opciones y estrategias”, Nueva Sociedad, Unitar/Profal, Caracas, 1986, p. 263.

²⁸ Edgardo Mercado Jarrín. *Fundamentos de una doctrina sudamericana de defensa y seguridad*, Santiago, 1998, p. 29.

Mecanismos más ágiles y concretos, mucho más prácticos y menos formales, como el Centro para la Preservación de Conflictos,²⁹ creado por la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (París, 1990) y que ha intervenido directamente en la solución del problema yugoslavo, podrían responder mejor a las crecientes amenazas a la paz en América Latina. De ahí que el rol estratégico de la región tiene que ser mucho más dinámico y profundo que el propuesto por Augusto Varas, es decir, más que convertirse en una “zona de amortiguación del conflicto global y extrarregional”.³⁰

De hecho, la “amortiguación” sirve a propósitos ajenos, crea una actitud receptiva y pasiva, convierte el área en simple algodón entre dos vidrios.

Así que América Latina tiene un rol estratégico: el de la búsqueda constante de la prevención de conflictos, de la creación y puesta en marcha de procesos efectivos de mediación y negociación entre países y regiones. No sólo lograría alejar el peligro de verse involucrada militarmente, sino que se convertiría en promotora de una cultura de paz, tanto al interior de cada país, como entre sus países, y el exterior. El globo carece hoy de un sistema dirimente. América Latina puede crearlo no sólo para reducir el riesgo de conflictos, sino para transformarlos y crear estructuras que permitan evacuar las tensiones antes de que ellas afecten la seguridad y la defensa.

Sería algo así como la implementación de la figura creada por el profesor J. Burton,³¹ conocida como “conflict prevention” que a diferencia de la “conflict prevention” estudia los pasos destinados a remover las fuentes del conflicto y promover condiciones para que las relaciones de colaboración controlen los comportamientos. Dirimencia que hace parte esencial de la seguridad transactiva: el ejercicio de una cultura de íntima comunicación en pos de neutralizar las amenazas y satisfacer las demandas, antes de que surja el traumatismo. Comunicación para la paz y la confianza. Para el entendimiento y

²⁹ Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, “Cumbre de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa / Carta de París para una nueva Europa -19 a 21 de noviembre de 1990”, Ministerio del Portavoz del Gobierno de España, Madrid, p. 43.

³⁰ Augusto Varas. “La cooperación regional para la paz: relaciones exteriores y defensa nacional” GEL en *Nuevas formas de concertación regional en América Latina* (L. Tomassini, Comp.), GEL-RIAL, Buenos Aires, 1998, p. 353.

³¹ John Burton. *Conflict: resolution and prevention* MacMillan, Londres, 1990, pp. V y 233ss.

la atención pronta en resolución de controversias. Comunicación, seguridad transactiva, mantenimiento, preservación y, sobre todo, promoción de la paz. Porque todo intento de aplicar la seguridad transactiva en un ambiente ajeno a la democracia, fracasaría, ya que ello conduciría a la agresión, o a la destrucción. Ya no sería seguridad transactiva. En los transactos complejos, sólo la democracia puede servir de escenario. Un clima de seguridad transactiva, que como se vio, es necesariamente comprensivo, tolerante, plural, polifacético, no puede ser sino un clima democrático, defensor del pluralismo y la deliberación, pero sobre todo, promotor y generador de la democracia y la paz.

La sociedad permeable: una política de seguridad para la creciente inestabilidad*

1. Este es un estudio sobre las estructuras¹ y tendencias de seguridad en Europa, que tiene como marco la evolución reciente del sistema internacional y las pautas del reordenamiento global.

2. Es difícil llegar a un consenso acerca de lo que hoy se entiende por “política de seguridad”. En términos generales, se trataría de los esfuerzos conducentes a “*la ausencia o evitación de amenazas a los intereses vitales del planeta*”.²

Breve disquisición teórica

3. El estudio de los problemas que se derivan de la anterior definición sugiere la necesidad de abandonar, por lo menos en lo central, las analogías entre la administración de negocios y la política internacional, que algunos autores han querido establecer.

Visiblemente preocupados por las relaciones URSS-EEUU, Roger Fisher y Scott Brown pensaron que “*...se podría obtener una definición y conceptos más claros de los diversos aspectos que intervienen en una relación, si se les extraía no*

* Publicado en “América 500, Europa 93. Un estudio sobre las relaciones económicas, políticas, culturales y de seguridad democrática entre Europa y América Latina”, Universidad Javeriana, Bogotá, 1993.

¹ Para confrontar análisis de estas estructuras, cfr. Juan A. Pons Alcoy, 1989. El sistema europeo de defensa/tratados y organizaciones multilaterales europeas en el marco occidental. Ministerio de Defensa, Madrid. Sobre la CPE y el Acta Única, V Luís I Sánchez, 1992 la política exterior y de seguridad común en el tratado de la unión europea. Gaceta Jurídica de la C. E. (GJ 115, ser, 92) Madrid p. 97ss., y Luís Fernández de la Peña, 1991. La política exterior y de seguridad común ante la cumbre de la Maastricht. P. E. (vol V. No. 24, inv. 91-92) Madrid p. 67ss. Otros importantes aportes aparecen en Cástor M. Díaz Barrado (1991) el uso de la fuerza en las relaciones internacionales Ministerio de Defensa, Madrid.

² Michael D. Intriligator. “Definición de la ‘Seguridad Mundial’” *Desarme-Revista* periódica de la ONU (vol. XIV, No. 4, 1991), New York p. 70.

sólo del contexto de las relaciones internacionales sino también de las relaciones de negocios y de tipo personal".³

Al plantear una "actitud recomendable: sea usted incondicionalmente constructivo" ellos niegan haber encontrado "...una estrategia milagrosa que transforme a los criminales en amigos de toda confianza, a los competidores de la empresa en fiables compañeros de trabajo y a los enemigos en aliados".⁴

Descartada, pues, la excitante expectativa de un milagro, es probable encontrar en otras orientaciones académicas mejores perspectivas de trabajo, tal vez más acordes con la disciplina de las relaciones internacionales y con el análisis de los fenómenos de la seguridad global y regional.

4. Entonces, la seguridad en Europa puede estudiarse a la luz de la teoría de los conflictos entrelazados expuesta por el profesor Louis Kriesberg.⁵ Al considerar que los conflictos se entrelazan en serie, por convergencia, por superposición, a través, interiormente, y de manera concurrente, él plantea, más tarde, el análisis de los conflictos intratables⁶ en un interesante estudio comparativo sobre problemas de Europa y Medio Oriente en el cual concluye que en el Viejo Mundo no basta con el desarme nuclear y convencional pues, al no ser estáticas, las controversias pueden escalar hasta hacerse inmanejables. Esto hace necesaria, a su juicio, la activa participación y comunicación de las gentes de Europa tanto en sus asuntos domésticos como en la política exterior.

De acuerdo con Kriesberg, "...el punto central en un conflicto intratable es que al menos un grupo de adversarios primarios se considere afectado por sus enemigos hasta el punto de que se ve amenazado el núcleo de sus valores e intereses —materias vitales para su identidad—".⁷

El problema obliga, en el fondo, a convertir en negociable un conflicto que, por su complejidad, no lo parece. Esto le ha llevado a consideraciones posteriores sobre el manejo del tiempo, la madurez de un conflicto y el deses-

³ Roger Fisher & Scott Brown. *Cómo reunirse creando una relación que lleve al sí*. Universidad de Deusto, Bilbao 1991, p. 9.

⁴ *Ibidem*, p. 41.

⁵ Louis Kriesberg. *Interlocking Conflicts in the Middle East*. Research in Social Movements, Conflicts and Change (vol. 3) *Jal Press*, 1980, p. 99ss.

⁶ Louis Kriesberg et al. *Intractable Conflicts and their Transformation*. Syracuse Univ. Press, New York p. 130.

⁷ *Ibidem*, 1989, p. 131.

calamamiento, definido como “...una reducción, en una o varias dimensiones, de la intensidad de la conducta conflictiva entre los adversarios”.⁸

Precisamente, con base en tal concepto Kriesberg ha logrado, recientemente,⁹ un interesante aporte a los estudios sobre paz, identificando los pasos del desescalamiento y aplicándolos a la conducta de las superpotencias y de las fuerzas no gubernamentales en Medio Oriente, de tal forma que cobran vigor las apreciaciones de I. W. Zartman: “...*la pugna se ve como el resultado de cambios en las pautas del orden o los gobiernos, y no sólo como una lucha de voluntades o de distintos contextos más o menos costosos. Las pautas de acción aceptadas son impugnadas sin cesar y, en cierto momento, se empiezan a derrumbar: entonces, es preciso captar las necesidades de la nueva situación y fundar un nuevo orden*”.¹⁰

5. Por otra parte, las herramientas metodológicas para el manejo y tratamiento de conflictos hacen, también, un interesante aporte al estudio de la transformación y dinámica de los mismos.

I. W. Zartman y S. Touval,¹¹ por ejemplo, han presentado atractivos aportes a la mediación y el rol de la diplomacia de las terceras partes y de la construcción informal de la paz en la resolución de conflictos del tercer mundo. Ellos han destacado la notable modificación del panorama internacional con el aparente final de la Guerra Fría y la irrupción de antagonistas. Su estudio permite apreciar las variables técnicas y las ventajas de la intervención de terceros en el esfuerzo por reducir las tensiones, y sobre todo, de los pequeños Estados como mediadores no oficiales en busca de la paz y la estabilidad local.

6. En el mismo sentido, las precisiones de S. Touval¹² han permitido evaluar las notables ventajas de la negociación multilateral con su “aparente caos” incluido: múltiples actores, intereses, coaliciones, contextos, rivalidades,

⁸ Louis Kriesberg *et al.* *Timing the De-Escalation of International Conflicts*. Syracuse Univ. Press New York. 1991, p. 3.

⁹ Louis Kriesberg. *International Conflict Resolution / The US-USSR and Middle east Cases*, Yale Univ. Press. N. Haven 1992, pp. 5-15.

¹⁰ William Zartman. “Solución de conflictos regionales”. *Facetas* (No. 3, 1992) USIS, New York. 1992, p. 13.

¹¹ William Zartman & Saadia Touval. *Resolving Third World Conflict/Challenges for a New Era*. Usip. Washinton D.C. 1992, p. 239.

¹² Saadia Touval. “Multilateral Negotiation: an Analytic Approach” en *JW Breslin & JZ Rubin-Negotiation Theory and Practice*. Harvard Univ. Cambridge. 1991, p. 351 ss.

percepciones, interacciones, exposiciones, etc. Y los análisis de R. Cohen¹³ sobre las negociaciones inter-culturales, permiten, finalmente, un adecuado nivel de comprensión sobre los fenómenos no convencionales y emergentes que perturban las relaciones internacionales, ofreciendo una guía que permite abordar de manera práctica su análisis y tratamiento.

7. Todas estas formulaciones teóricas tienen cabida al momento de considerar la problemática de seguridad europea en el nuevo contexto internacional. Y aunque este trabajo no pretende encadenar una cosa con la otra, es oportuno tener siempre presente un esquema lógico que permita darle coherencia y profundidad a los mecanismos prácticos de la política exterior.

8. En tal sentido, es relativamente sencillo encontrar que Europa padece conflictos entrelazados de diferente tipo: que procura por distintos medios desescalar sus conflictos que, por complejidad y multidimensionalidad, aparecen y se manifiestan como intratables; que sin encajar en los parámetros que definen a ciertos países como del Tercer Mundo, algunas regiones europeas se hallan enfrascadas en controversias que, aparentemente, sólo pueden ser evaluadas e intervenidas mediante mecanismos multilaterales; y que, en definitiva, Europa ensaya, como lo exige su trayectoria histórica, diferentes mecanismos de negociación a través de las culturas que le componen, y de otras, que le abordan incesante y crecientemente.

9. Sin estos parámetros que facilitan la comprensión de los fenómenos, el análisis de los mecanismos prácticos de la política tiende a resultar estéril y reducido. Es, por lo menos a través de enunciados y aproximaciones a los discursos analíticos, que el estudio de las agendas y de los asuntos exteriores no resulta una actitud mecánica imposible de someter a evaluaciones, progresiones y previsiones.

La declinación hegemónica

10. Los cambios recientes en el orden global invitan a formular hipótesis y análisis sobre los escenarios en que podría fundarse el desarrollo político de los

¹³ Raymond Cohen. *Negotiating Across Cultures/Communication Obstacles in International Diplomacy*. USIP, Washington D.C. 1991. Al partir de la base que "...la negociación diplomática es un proceso de comunicación entre Estados que buscan llegar a soluciones mutuamente aceptables sobre asuntos que les conciernen" 8 (p. 7), Cohen plantea una "cultura diplomática internacional" (p. 16) sobre la base de una inevitable "disonancia intercultural" (p. 169) que se trata de recomponer y escudriñar detalladamente".

próximos años.¹⁴ Justamente, al analizar el multilateralismo actual y la evolución de las conductas hegemónicas, R. W. Cox¹⁵ ha identificado algunas posibilidades: la decadencia de la hegemonía, pero tal vez desdibujada por Estados poderosos; una nueva hegemonía basada en las pretensiones de otro Estado por universalizar sus principios (“pax nipona”); un orden hegemónico, pero carente de principios universales, que le harían funcionar como un juego de rivalidades entre Estados poderosos y regiones; y/o un orden basado en una difusión amplia del poder, en el cual un gran número de fuerzas colectivas, incluidos los Estados, buscarían acuerdos, sobre principios universales de un orden alternativo sin dominación hegemónica.

11. Europa, como centro de la atención mundial por la paz durante el siglo XX, se ha debatido entre diferentes opciones de organización política para la seguridad. Superado el enfrentamiento bipolar entre dos pactos antagónicos, Europa trata de definir una auténtica y original orientación en materia de estabilidad política. De acuerdo con N. Gnesotto,¹⁶ “... puede ser que, en un futuro cercano, la Europa unida pueda tratar todos sus casos de inestabilidad. La noción de complementariedad con otras entidades es una necesidad urgente en el periodo post-Maastricht. ¿Estarán siempre dispuestos los Estados Unidos a tomar riesgos por una Europa que, de todas formas, quiere preservar su influencia política? ¿Están realmente listos los europeos para asumir todos los riesgos que supone su nuevo poder político y diplomático?”

12. Esta problemática se expresa, también, en términos económicos. No sólo se presentan retos al momento de aliviar las diferencias entre los aliados occidentales tradicionales, sino que se presentan hondas rivalidades y desproporciones cuando se razona sobre mejores mecanismos de integración y cooperación con los actores que saltaron a la palestra una vez roto el cordón umbilical y el cinturón de castidad impuesto por el comunismo imperial.

13. A pesar de los nuevos programas de cooperación regional como la Iniciativa Centroeuropea suscrita por Italia, Australia, Hungría, Yugoslavia, checos

¹⁴ V. p. e. Vicente Torrijos. “33 Tesis sobre un nuevo orden después de la guerra”, *Revista Javeriana* (tomo 115, año 59, No. 575, jun. 1991) Compañía de Jesús, Bogotá D. C. p. 351.

¹⁵ Robert W. Cox. “Multilateralism and World Order”. *Review of International Studies* (vol 18, No. 2, abril 92) Cambridge Univ. Press, 1991, p. 161 ss.

¹⁶ Nicole Gnesotto. “European Unión After Minsk and Maastricht”. *International Affairs* (vol. 68, No. 2, abril 92) Cambridge Univ. Press, 1991, p. 123 ss.

y eslovacos, Polonia, Croacia y Eslovenia que en sólo tres años ha dado inicio a más de ciento veinte proyectos; o como la Cooperación Económica en el Mar Negro conformada por Turquía, Bulgaria, Rumania, Moldavia, Ucrania, Rusia, Georgia, Azerbaiján, Armenia, Grecia y Yugoslavia, con sus notables avances en materia de intercambio no gubernamental; como el Consejo de intercambio no gubernamental, o como el Consejo de Estados del Mar Báltico creado por Letonia, Lituania, Estonia, Rusia, Polonia, Alemania, Finlandia, Suecia, Noruega y Dinamarca, con sus importantes aportes integracionistas al espacio económico europeo (CE+EFTA), a pesar de todo ello, exagerada la apreciación optimista de U. Cevikóz en cuanto a que “... *la interdependencia económica de los antiguos países del CAME ubicados en la región y los actuales miembros de la CEI sugiere que los conflictos se calmarán, o se ceñirán a un ámbito meramente político, sin obstaculizar gravemente el desarrollo funcional y racional de lazos económicos, comerciales y financieros*”.¹⁷

14. A pesar de que la recomposición de fuerzas políticas puede contraponer al fraccionamiento de los Estados (URSS, Yugoslavia, Checoslovaquia) una nueva serie de iniciativas vinculantes (v. g. el caso rumano-moldavo¹⁸), basadas más en reflexiones históricas y políticas que en fenómeno belígenos, no deja de ser preocupante que, tal como lo sospecha Daniel Gros,¹⁹ la exURSS y Europa occidental se están moviendo en direcciones opuestas: “... *ya iniciada la transición a la economía de mercado, algunas repúblicas [de la exURSS] podrán comerciar más con el mundo externo (p. e. la CE) que con la exURSS. De hecho, esto no se presenta en la CE, donde aún los países “periféricos” (en sentido geográfico) comercian más con la Comunidad que con el resto del mundo*”.

15. Adicionalmente, Gros ha encontrado que “... *en términos generales, la diferencia crucial entre Europa y la URSS es que, todavía, en términos geográficos, y hasta numéricos, el centro es la parte más fuerte de la Comunidad, no sólo en términos de renta, sino también en términos de estabilidad macroeconómica. El centro no solo atrae la mayor parte de flujos económicos, sino que avanza en una*

¹⁷ Unal Cevikóz. “La integración europea y las nuevas iniciativas regionales de Cooperación” OTAN (No. 3, junio 1992) Burselas p. 23.

¹⁸ Diario *El Tiempo* (+AP, Kisjinev) 28 nov. 1992, p. 11A.

¹⁹ Daniel Gros. “Costi e Benefici Nella Divisione Dell’Unione Sovietica in Repubbliche indipendenti”. *Rivista di Politica Economica* (año LXXXII, serie III, fasc. 1 ene. 1992) Roma p. 24.

*sana estabilidad por la debilidad de las regiones periféricas. En la exURSS no existe un centro similar. Rusia es menos desarrollada que algunas repúblicas periféricas (p.e. Ucrania) y tampoco es más estable. Todo esto implica, para las repúblicas situadas más al Occidente, que la integración económica con la CE sea más atractiva que la integración con Rusia”.*²⁰

16. Estas fricciones generan una sensación de inestabilidad e incertidumbre que no pueden ser definidas en términos exclusivamente políticos o económicos, sino también culturales. Las transiciones son penosas y causan hondos traumatismos en una población que se había adaptado negativamente a la represión permanente. El choque cultural que causa la redefinición del modelo de intercambio económico en la sociedad, sumado a los lentos progresos en el ensamble del nuevo aparato productivo y comercial, genera enfrentamientos entre grupos minoritarios y comunales que tratan de estabilizarse, más rápidamente que otras, a través de la posesión de ciertos recursos valorados como fundamentales para el progreso.

17. De acuerdo con J. A. Biescas,²¹ *“si ya es difícil definir con precisión que parte de la actividad económica va a estar regulada por el mercado y cuáles son, por tanto, los límites del intervencionismo público, el problema se complica aún más cuando se trata de buscar una solución urgente a cuestiones tan acuciantes como contener el deterioro de la actividad económica al tiempo que se pretende pasar de una economía que ha acumulado rigidez e ineficiencias hasta convertir en inservible la planificación, a otra de mercado, sin que, al menos en la exURSS, exista una cultura económica favorable a este sistema. Al igual que ocurrió hace setenta años –pero ahora en sentido inverso– va a ser necesario transitar de un sistema a otro sin disponer de ningún modelo que pueda servir de referencia”.*

18. Ahora bien, este conjunto de problemas no se circunscribe únicamente a la relación entre “las Europas” y al interior de ellas. Cada vez más interconectadas, las sociedades se ven afectadas por las percepciones y expectativas que se siembran en contextos geográfica o culturalmente cercanos. De tal suerte, la seguridad no sólo ha dejado de ser un problema exclusivamente militar, sino

²⁰ *Ibidem.*

²¹ José A. Biescas. *El factor económico en la crisis de los países del Este Seminario de Investigación para la Paz-Centro Pignatelli*, Departamento de Cultura de la Diputación General de Aragón, Zaragoza 1991, 1990, p. 54.

que abarca simultáneamente diferentes dimensiones y escenarios. Se extiende en el tiempo y en el espacio, configurando una especie de red de relaciones e intereses complejos entre contextos y sectores variopintos. Esa red de relaciones puede ser una red conflictiva, o generadora de conflictos sociales. Mucho más, si sus lazos penetran escenarios caracterizados por inestabilidad y alteraciones profundas del sistema.

19. Tal como lo ha expuesto M, Bertrand,²² “... bajo el efecto de la enorme presión ejercida constantemente por las fuerzas económicas que exigen un espacio mundial, y por las fuerzas demográficas que desequilibran la distribución del espacio a favor de las masas pobres del Sur, las crisis que se están preparando serán probablemente, de todo orden: migraciones masivas del Este al Oeste y, sobre todo, del Sur al Norte, capaces de desintegrar social y políticamente a los países ricos... enfrentamientos de culturas incompatibles, integrismos y otras ideologías que Occidente no podrá comprender ni admitir; reivindicaciones igualitaristas de un proletariado planetario que hoy está en condiciones de conocer las diferencias e imaginar los medios para reducirlas”.

20. No sorprende, pues, que a pesar de las bondadosas percepciones que “del otro” tienen los europeos encuestados por el Eurobarómetro de junio de 1992”,²³ el gobierno alemán haya tenido que tomar, a finales de noviembre, medidas para proscribir a los extremistas de derecha que, reviviendo el pasado, desataron la más violenta persecución xenófoba y racista de los últimos tiempos.²⁴

²² Maurice Bertrand. “La integración europea en una perspectiva mundial”. *RICS* (# 131, mar 92) Unesco, Barcelona. 1992, p. 61 s.

²³ El Parlamento Europeo había constituido en dos ocasiones (hasta junio de 1992) una comisión de investigaciones (1985 y 89) sobre racismo y xenofobia en Europa. En junio del 86, el Parlamento, el Consejo, y la Comisión firmaron una “Declaración interinstitucional contra el racismo y la xenofobia”. En el 89, la Comisión presentó ante el Consejo un proyecto de resolución sobre la lucha contra esos fenómenos y en el 91 expuso una comunicación sobre inmigración ante el Parlamento y el Consejo. Precisamente, en el Anexo 2 de este capítulo, se presentan los resultados más relevantes que sobre la PESC, la unión política, los inmigrantes y el ambiente hacen parte de la percepción político-cultural de los europeos: “Eurobarómetro / La opinión pública en la comunidad europea” (# 37, jun. 1992).

²⁴ Sobre estos espinosos asuntos, cfr. Jean-Claude Chesnais. “Immigrés: La Ruée Vers L’ouest”. *Politique Internationale* (# 51, 1991) París; Binal Ghosh. *Mouvements Migratoires des Pays D’Europe Centrale et Orientale vers L’Europe Occidentale* Consejo de Europa. Viena 1991; Jean-Claude Masclat. *Les Politiques D’immigration Dans La Communauté*. *Revue Politique et Parlementaire* (# 947, 1990) París, p. 39 ss; y la revista *Méditerranée* sobre *La Méditerranée Dans Ses États* (# 5, 1 y 2, 1990).