



## CONFERENCIA SUB REGIONAL - JULIO 2011 - CHILE

### ANTICIPACIÓN Y CONFLICTO: LOS DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS PARA LAS AGENCIAS DE INTELIGENCIA ESTATALES Y PARA EL ROL DE LAS FF.AA. EN AMERICA DEL SUR.

Una aproximación analítica para la gestión política preventiva a partir del estudio de casos.

Prof. Guillermo Holzmann  
Escuela Administración Pública  
Universidad de Valparaíso  
Analytika Consultores

#### INTRODUCCION

En América Latina se ha hecho frecuente dos fenómenos que no poseen una relación directa en su expresión, pero poseen un factor común en cuanto a sus protagonistas, ya sea como actores que presionan o como víctimas. En el primero caso, se trata de manifestaciones masivas que convocan a una gran cantidad de ciudadanos motivados por intereses comunes que resultan ser transversales y no responden a criterios ideológicos, generando incertidumbre política y afectando directamente la gobernabilidad y legitimidad de gobiernos democráticos. En el segundo caso, se trata del miedo y temor que produce un incremento constante –y exponencial en algunos países- del crimen organizado en sus distintas manifestaciones –la más conocida es el narcotráfico- y los costos de vidas humanas que conlleva, generando una sensación de inseguridad e impunidad que afecta a la sociedad en su conjunto y genera una exigencia de eficiencia a los gobiernos. En este contexto, la sociedad aparece con un mayor protagonismo político y enfrenta a Estados cuya institucionalidad y proceso decisional democrático no resulta ser oportuno ni eficiente en dar respuestas creíbles y concretas a estas demandas.

A lo anterior, y casi como un factor emergente de importancia creciente, es la necesidad de los países de América Latina de mantener una capacidad permanente para responder a un aumento de las catástrofes y desastres naturales, cuyo impacto social, político y económico resultan ser relevantes para la sociedad y define en parte el grado de legitimidad y adhesión a los gobiernos.



## CONFERENCIA SUB REGIONAL - JULIO 2011 - CHILE

Según sea el país de que se trate, la solidez institucional del Estado y la gobernabilidad democrática en términos de asumir decisiones oportunas para enfrentar estas situaciones de alto impacto social, compromete a diversos organismos del Ejecutivo, Legislativo y del Poder Judicial.

Al interior del Estado, el protagonismo creciente de las burocracias en sus distintos niveles y condiciones se hace patente en la responsabilidad para implementar soluciones que beneficien directamente a la ciudadanía. Sin embargo, las instituciones con mayor intervención han terminado siendo las policías y los militares con grados diferentes de éxito según sea el país de que se trate.

Un elemento adicional a considerar es que esta mayor movilización y demanda ciudadana se insertan en la denominada seguridad multidimensional definida por la OEA el 2003<sup>1</sup> y asumida por varios países en forma expresa o implícita, como los problemas de gobierno que exigen respuestas desde una perspectiva de seguridad en la medida que tiene la capacidad de afectar el régimen de gobierno en su legitimidad y gobernabilidad.

Lo anterior implica asumir que la seguridad avanza en un proceso evolutivo que implica modificar concepciones del siglo pasado respecto a las distinciones entre lo interno (doméstico) y lo externo (internacional), como también el rol que les compete a las fuerzas armadas y a las policías. Es lo que se ha denominado la interagencialidad como paradigma que permita hacerse cargo de los nuevos escenarios de gobernanza democrática.

Lo notable es que todo ello constituyen factores –excepción hecha de los fenómenos naturales- que es posible de anticipar y establecer estrategias preventivas de mitigación o de neutralización de parte del Estado/Gobierno que minimicen el uso de la fuerza o la represión, estableciendo una mayor capacidad en la canalización de demandas y expectativas o bien desarrollando estrategias eficientes en el combate contra el crimen

---

<sup>1</sup> “Declaración sobre seguridad en las Américas”. México, 28 de Octubre, 2003.



## CONFERENCIA SUB REGIONAL - JULIO 2011 - CHILE

organizado, de forma que el Gobierno pueda optar a mayores grados de libertad frente a la posibilidad cierta el uso de la fuerza o frente a un cuestionamiento severo de su legitimidad.

En esta perspectiva, el trabajo presentado tiene como objetivo establecer las condiciones de cooperación y trabajo interagencial que permita la anticipación de conflictos que socavan la legitimidad del gobierno, teniendo como aproximación analítica el adecuado uso de la información de inteligencia para optimizar los procesos de decisión. Como objetivo secundario se busca establecer los criterios mediante los cuales hoy día el uso de la fuerza armada es usada en situaciones de orden interno y las características futuras que tendrá esta práctica en aquellos países que han definido el no uso de las fuerzas militares en asuntos internos.

### **La problemática**

Con ello se plantea un escenario de mayor complejidad que el conocido y estudiado en décadas anteriores. Por una parte, la gestión política de los gobiernos se ve enfrentada a situaciones que implican el coordinar distintos recursos estatales donde la cooperación interagencial resulta ser necesaria y donde la inclusión de las FFAA como parte de las soluciones políticas (es percibida como normal en caso de desastres y reconstrucción como también como auxiliares de la función policial) es cada vez más frecuente.

La sutil incorporación de las fuerzas armadas en temas de política interna (seguridad interior) de los países conlleva el desafío de describir y esclarecer los desafíos que se derivan de estas funciones de apoyo directo a la gestión política que implican una ampliación de roles de las FFAA y la necesidad que tienen los gobiernos de contar con una capacidad de anticipación orientados a prevenirlas contando con información oportuna.

En este contexto, resulta de relevancia establecer las condiciones de las agencias estatales de inteligencia para desarrollar condiciones de anticipación evitando que sean los servicios de inteligencia de las propias FFAA quienes deban también ampliar su actuación en ámbitos distintos a los fines militares y de defensa, no obstante puedan cooperar a la mayor eficiencia del sistema de inteligencia estatal o nacional.



## CONFERENCIA SUB REGIONAL - JULIO 2011 - CHILE

El contexto conceptual de trabajo se define a raíz de la necesidad de institucionalizar procesos decisionales que definan espacios de convergencia en la labor de las instituciones tradicionales enfatizando y distinguiendo el rol de la inteligencia en sus niveles policial, militar, gubernamental y estatal.

Lo anterior se contextualiza en los temas abordados en la IX Conferencia de Ministros de defensa de las Américas en noviembre de 2010<sup>2</sup> donde se declara el interés de establecer dinámicas colaborativas y diferenciadas entre las fuerzas armadas y otras fuerzas de seguridad y defensa como una fórmula para fortalecer la transparencia, la confianza y la cooperación. Ello supone una revisión de los conceptos que convergen en la gobernabilidad democrática en una visión interdisciplinaria y con un claro enfoque institucional respecto a las capacidades que el Estado/Gobierno requiere para enfrentarlas y anticipar su comportamiento e impacto social y político.

Lo anterior, tiene su sustento en la evidencia empírica de que siendo la seguridad una condición que el Estado debe entregar a la sociedad y al no existir fortaleza institucional para establecer los factores que la define, las Fuerzas Armadas asumen naturalmente la responsabilidad de realizar análisis de inteligencia respecto a situaciones que no compete a sus misiones y funciones y generan un producto de inteligencia, como es lógico, centrado en una concepción de la amenaza y la seguridad bajo un prisma militar.

La posibilidad de contrastar y estudiar los nuevos fenómenos políticos y sociales y las capacidades de los sistemas de inteligencia a partir del estudio de casos, nos permite generar una revisión del espacio macro en el cual se encuentran y su efectiva institucionalización a la luz de los hechos acaecidos en los últimos dos años en la región. Defensa y seguridad parecieran confundirse en algunos casos con la presencia de narcotráfico y crimen organizado y la internacionalización de temas vinculados a macrovariables como la energía, el medioambiente y la seguridad alimentaria que exigen instituciones con capacidad de responder en forma diferenciada pero colaborativa a ello.

---

<sup>2</sup> Declaración de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. 25 de Noviembre de 2010. "IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas".



## CONFERENCIA SUB REGIONAL - JULIO 2011 - CHILE

La situación actual, compartida por la mayoría de los países de la región, se traduce en que la institucionalidad democrática posee grados de anticipación relativos cuya causa está en la debilidad de los procesos de gestión política y toma de decisiones al interior del Estado, lo que determina el uso del instrumento militar, ya sea en términos tradicionales del uso de la fuerza o enfatizando el uso de tácticas militares por parte de la policía, como también utilizando las capacidades de procesamiento de información de inteligencia para suplir la debilidad institucional de sistemas incompletos o de visión reduccionista.

Así, las movilizaciones ciudadanas de características sociopolíticas con evidentes efectos políticos en la gobernanza democrática se ha constituido en una acción política frecuente en las democracias de América Latina. Al contrario de lo sucedido en décadas anteriores donde la protesta tenía como fundamento la movilización de recursos ideológicos como factor central de éstas, en la actualidad dichas movilizaciones más bien tienden a recoger planteamientos transversales que se mezclan invariablemente con la percepción de que la sociedad exige una mayor participación en la conducción política de sus democracias.

De esta forma, las protestas producidas en algunos países de América del Sur, donde destacan las de Ecuador en septiembre de 2010<sup>3</sup>, donde una asonada policial define cambios sustantivos en la conducción militar y policial del país y deja a las principales ciudades en estado de sitio y bajo custodia militar; Bolivia, en 2010<sup>4</sup>, que se ve afectada por una movilización generalizada provenientes de las propias huestes de apoyo al Presidente Morales, en la cual se cuestiona la decisión de aumento en el precio de los combustibles derivando en una protesta que logra revertir la situación decisional del Ejecutivo; Brasil opta por el uso de las fuerzas armadas para cooperar con la labor policial en el control de la seguridad pública en las favelas de Río; Chile, 2010, con protestas indígenas que presionan al gobierno e implican una mayor intensidad en la capacidad de coerción del Estado a través de las policías y sociales como las protestas derivadas de la instalación de centrales termoeléctricas o el aumento del precio de gas en regiones extremas (2011) obligan a usar

---

<sup>3</sup> BBC Mundo. "Ecuador en crisis por levantamiento policial". 1 de octubre de 2009

<sup>4</sup> BBC Mundo. "Bolivia: pleito por recursos genera protestas". 5 de agosto 2010



## CONFERENCIA SUB REGIONAL - JULIO 2011 - CHILE

mecanismos de represión policial que afectan a colectivos sociales de distinta extracción y diferente ideología.

Los casos de los países centroamericanos –incluido México-, y varios sudamericanos donde la violencia derivada del crimen organizado no solo ha implicado un aumento sustantivo de las víctimas civiles, sino que cada vez más se suma la fuerza militar<sup>5</sup> a una tarea que resulta de seguridad interior y donde la estructura tradicional de los gobiernos no logra obtener resultados que finalmente disminuya la instalación de una diversidad de bandas perfectamente organizadas en torno a una cantidad creciente de delitos que ya poseen características transnacionales.

Todos estos procesos, si bien responden a distintas causas, han significado un cuestionamiento a la capacidad de anticipación de los gobiernos como también al uso más frecuente del instrumento militar como medida de contención a los desórdenes y/o de asegurar condiciones de funcionamiento institucional auxiliando a la policía o asumiendo directamente funciones de esa naturaleza. Al efecto, y como resultado de las condiciones post desastres o catástrofes, el uso de la fuerza militar o policía militarizada constituye un hecho cada vez más frecuente en las democracias de América Latina.

---

<sup>5</sup> Diálogo de las Américas. “Centroamérica incrementó en 2011 el número de efectivos militares”. 10 de Febrero de 2011.



## CONFERENCIA SUB REGIONAL - JULIO 2011 - CHILE

### Gobernabilidad, Seguridad e Inteligencia

La **governabilidad** es una condición política que está presente cuando los actores estratégicos toman decisiones, formulan sus expectativas y resuelven sus conflictos de acuerdo a un sistema de reglas y procedimientos (fórmulas) institucionalizado.<sup>6</sup> En tanto, la **governabilidad democrática** se materializa cuando estas reglas, procedimientos y fórmulas están basadas en principios doctrinarios democráticos factibles de proyectarse en procedimientos acordes. A ello agregamos, -en una visión de pos-globalización y poder inteligente<sup>7</sup>-, que la gobernabilidad exige la existencia concreta de objetivos de largo plazo apoyados transversalmente en la sociedad política y, además, capacidad de generar espacios de decisión, negociación y cooperación de manera integrada a nivel interno y externo de cada país.

Acontecimientos tales como la renuncia de Jefes de Estado, adelanto de las elecciones o la designación de mandatarios vía salida negociada con el Congreso, han transformado a la inestabilidad en uno de los sellos de América Latina.<sup>8</sup> Entre 1990 y 2004, por ejemplo, América Latina registró más de 30 crisis político- institucionales (golpes de Estado, levantamientos o tensiones militares y destitución y/o renuncias presidenciales). Al respecto, se identificaban tres focos potenciales de tensión asociados a crisis de gobernabilidad:

1. conflictos derivados de altos niveles de pobreza de índole estructural (Haití, Guatemala, Bolivia),
2. inestabilidad socio- política en países de desarrollo medio (Venezuela) y,

<sup>6</sup> Véase en la siguiente bibliografía: Coopedge, Michael. "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina." *Síntesis* 22, 1994, pp. 61- 88. Prats, Joan. "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico." *Revista Instituciones y Desarrollo* 10, 2001, pp. 103- 148.

<sup>7</sup> Se asume la pos - globalización como una etapa que define el actual estadio del proceso evolutivo de la Globalización y el poder inteligente como una aproximación basada en Nye a uso coordinado de capacidades y recursos del Estado.

<sup>8</sup> Véase en la siguiente bibliografía: FLACSO. *Gobernabilidad, Seguridad y Diplomacia de Cumbres*. Department of Foreign Affairs and International Trade, Canada- FLACSO Chile, 26 de Marzo, 2004. Rojas, Francisco. "Democracia y Gobernabilidad en América Latina." *Papeles* 84, 2004, pp. 109- 120.



## CONFERENCIA SUB REGIONAL - JULIO 2011 - CHILE

3. situaciones de conflictividad en la región andina, donde se combina narcotráfico, guerrillas y tráfico de armas.<sup>9</sup>

De esa forma, la democracia en la Región coexiste con factores que complejizan su situación: corrupción, pobreza, desigualdad y violencia caracterizada por la ausencia relativa de la seguridad pública, poderes judiciales poco eficientes y la existencia de límites “no negociables” de restricción del poder presidencial.<sup>10</sup> Desde ese punto de vista, al captar la *governance* como set de tradiciones y la institucionalidad, como el marco en el cual se ejerce la autoridad, se pueden considerar los indicadores que propone el World Bank<sup>11</sup> para capturar y medir la *governance* o buena/mala gobernabilidad (libertad de expresión, de asociación, accountability; estabilidad política y ausencia de violencia; efectividad gubernamental; calidad de la regulación; estado de derecho y control de la corrupción) como un hecho cierto de que algunas regiones del mundo ofrecen al respecto un panorama bastante negativo, entre ellas, América Latina.<sup>12</sup>

En relación a la variable **corrupción**, los datos sobre percepción de corrupción de *Transparencia Internacional* entre fines de los ‘90 y el 2002 ubicaban a Argentina (2,8) Ecuador (2,2), Bolivia (2,2), Honduras (2,7), Nicaragua (2,4) y El Salvador (3,4) como los países con mayor índice de **corrupción percibida**, mientras que el *Global Corruption Report 2007* indica que los países donde existe un mayor nivel de percepción de corrupción en el sistema judicial son Paraguay, Perú, Camerún, Bolivia, Macedonia, México y Croacia (sobre 80%). De 61 países considerados en este estudio, Chile se ubica en la media con alrededor de 60%, mientras que del resto de países con menor corrupción en la judicatura percibida, sólo se sitúa un país de América Latina, Colombia (47%). Estos datos evidencian que los poderes judiciales de la Región no están necesariamente en sintonía con los principios y la institucionalidad democrática, por lo menos al nivel de los datos sobre

---

<sup>9</sup> FLACSO. *Op.Cit.*, 2004.

<sup>10</sup> Munck, Gerardo. “Gobernabilidad democrática a comienzos del Siglo XXI; una perspectiva latinoamericana.” *Revista Mexicana de Sociología* 65 (3), 2003, pp. 565- 588.

<sup>11</sup> World Bank. *A decade of Measuring the Quality of Governance. Governance matters 2007*. The International Bank for Reconstruction and Development, Washington DC, 2007.

<sup>12</sup> *Ibidem*.



## CONFERENCIA SUB REGIONAL - JULIO 2011 - CHILE

percepción de la opinión pública.<sup>13</sup> América Latina sigue a África como la región donde una mayor proporción de personas ha pagado sobornos a la policía, *imponiéndose* a Europa, Estados Unidos y Canadá, Europa del Este, los países del sudeste asiático e incluso a la categoría de nuevos Estados independientes. En cuanto al índice de corrupción general percibida, los datos del *Corruption Perceptions Index* de 2006, que incluye en su estudio a 163 países, muestra en los primeros lugares del ranking a una mayoría de países europeos, incluyendo a Chile en el lugar 20 (junto a Bélgica y Estados Unidos). La mayoría de los países de América del Sur se concentran a partir del lugar número 57 del ranking.<sup>14</sup> De acuerdo al índice de *International Transparency*, Chile es el país de América Latina con un menor nivel de corrupción percibida, con el mismo *score* que Bélgica y Estados Unidos.

Al respecto, cabe señalar que, la combinación de democracias con sistemas de partidos débilmente institucionalizados y altos niveles de corrupción percibida representan una amenaza para la gobernabilidad regional y la estabilidad democrática, toda vez que se incrementa la capacidad de veto de actores que no respetan la reglas del juego democrático y disminuye la confianza de las personas en las instituciones democráticas<sup>15</sup>. El proceso de fragmentación partidista que la mayoría de los países sufre en la actualidad se expresa en el surgimiento de liderazgos de corte populistas y sin capacidad de manejo de procesos de negociación con el Congreso, asociado a mayor conflictividad institucional y política. En cuanto a las garantías sobre libertad de expresión, asociación y rendición de cuentas por su accionar, varios gobiernos de la región siguen registrando “asignaturas pendientes”. En Venezuela el debilitamiento y colapso del sistema de partidos dio paso a la auto-marginación competitiva de la oposición al chavismo, en elecciones parlamentarias de 2005, a lo que se agregan serias limitaciones a la libertad de expresión y asociación, de lo

---

<sup>13</sup> Los países con un menor porcentaje de corrupción percibida en el poder judicial son en su mayoría europeos. En aquellos que están bajo el 20% se encuentran Luxemburgo, Suecia, Noruega, Alemania, Finlandia, Suiza, Singapur, Dinamarca (*Global Corruption Report*, 2007).

<sup>14</sup> Argentina (2,9), Brasil (3,3), Bolivia (2,7), Chile (7,3), Colombia (3,9), Ecuador (2,3), Uruguay (6,4), Paraguay (2,6), Perú (3,3), Venezuela (2,3). Cabe señalar que Chile es el primer país (en el puesto 20 con 7,3 puntos) de toda América Latina en el *Corruption Perception Index* publicado por International Transparency 2007.

<sup>15</sup> Todas las encuestas de opinión de la Región muestran que los partidos políticos, el Congreso y el poder judicial son las instancias que menos confianza despiertan entre los latinoamericanos.



## CONFERENCIA SUB REGIONAL - JULIO 2011 - CHILE

cual la “Lista Tascón”, es un buen ejemplo.<sup>16</sup> Allí, la libertad de expresión ha sido cercenada por el control y hostigamiento permanente a medios de comunicación que no comparten la línea oficialista. Recuérdese al efecto el fracaso del referéndum de reformas constitucionales de fines de 2007, que representó un duro revés para el proyecto de revolución bolivariana, en el que una mayoría de la población se mostró en oposición a la orientación e intensidad ideológica que el Pdte. Chávez buscaba imprimir al proceso de cambio político y social venezolano. Sin embargo, mientras la política de redistribución populista de Chávez le permite contar con el apoyo de los sectores populares, una buena parte de la clase media y alta, así como los sectores productivos y empresariales y los medios privados de comunicación están en abierta oposición al actual estilo de conducción del gobierno venezolano.

El caso de Ecuador, donde una consulta y referéndum de diez preguntas diversas, ha dado un frágil triunfo al Presidente Correa pero logrando legitimar reformas importantes en el control de los medios de comunicación y disminuir los grados de libertad civil y empresarial. Si bien, el gobierno de Correa puede ubicarse en una zona gris entre la globalización y el modelo bolivariano de Chávez, la necesidad de controlar el poder de manera autoritaria además de expresar debilidad institucional tanto en lo que respecta al estado como en términos democráticos, da cuenta de una situación que afecta la gobernabilidad y la proyección futura.

En Bolivia, otro caso emblemático regional, la inestabilidad política caracteriza de forma crónica el proceso político, en un país cuya fractura geográfica oriente- occidente delinea un complejo escenario cruzado por la diversidad étnica, donde los actos de violencia han ido tomando fuerza por sobre el proceso de deliberación democrático-representativo. Allí es posible entender la división y el conflicto en torno a tres ejes: *étnico, geográfico y*

---

<sup>16</sup> De acuerdo a los datos de Freedom House 2007, Venezuela fue clasificado como Parcialmente Libre, con una negativa ponderación en materia de Derechos Políticos y Libertades Civiles. En los países de la Región, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, República Dominicana, Panamá, Perú, Uruguay son catalogados como Libres; Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela son clasificados como Parcialmente Libres, y Cuba es clasificado como No Libre.



## CONFERENCIA SUB REGIONAL - JULIO 2011 - CHILE

*socioeconómico*.<sup>17</sup> De forma recurrente se observan crisis de estabilidad política, en muchos casos asociadas a la falta de efectividad de las políticas y de los gobiernos, cuyo barómetro suele ser la popularidad presidencial, o bien en la forma de una pugna soterrada entre ejecutivo y legislativo que se traducen en crisis crónicas de gobernabilidad o bien recurrentes.

En América Latina la gobernabilidad se ve complejizada por una combinación de factores. Por una parte, el indisoluble triángulo entre lo *ideológico, social y de desarrollo*, cuya materialización es algo no resuelto porque a veces ni siquiera se sabe cabalmente cuales son los niveles de expectativa, se combinan con los cambios en el escenario mundial, la interdependencia, los requerimientos en materia de competitividad, conocimiento, adaptabilidad a los cambios dinámicos, el mercado global y a la importancia cada vez más vigente de la tecnología. Al efecto, la interrelación entre las crisis transversales y las amenazas (reales o percibidas) es cada vez de mayor intensidad. En un contexto de creciente interdependencia y donde las Regiones-Estado<sup>18</sup> adquieren cada vez más importancia, es claro que el análisis y medición de la gobernabilidad debe tender a superar los efectos de las fronteras estatales, adecuando para ello parte del instrumental analítico y metodológico disponible, y avanzando en la construcción de nuevas variables e indicadores que permitan captar esta nueva realidad. A un país no le sirve sólo tener índices satisfactorios en materia de transparencia, corrupción, estabilidad política, libertades y accountability si sus vecinos y para-vecinos se encuentran en situación desmedrada o cuya orientación hacia el desarrollo es diametral sino inexistente. Entonces, la cooperación, a nivel económico, comercial, militar, en materia de seguridad e Inteligencia, se ve

---

<sup>17</sup> Las demandas autonomistas han marcado el proceso político y social boliviano por décadas, no obstante con la llegada de Morales al poder, la fractura se ha intensificado, más aún con la estrategia refundacional liderada por el presidente indigenista. Los Departamentos de Tarija y Santa Cruz se oponen al proyecto de Morales y el MAS, mientras que las regiones más signadas por la pobreza y el subdesarrollo como La Paz, Chuquisaca, Cochabamba y Oruro favorecen la opción de Morales.

<sup>18</sup> La consideración de las Regiones-Estado como elementos adicionales en la pos globalización, define un escenario complejo para América Latina donde la distinción básica, mas allá de derechas e izquierdas, es de naciones pro-globalización versus aquellos que no lo están. A ello se suma Brasil y sus objetivos estratégicos de transformarse en una potencia mundial para lo cual refuerza UNASUR y también aumenta su influencia en los países de la región.



## CONFERENCIA SUB REGIONAL - JULIO 2011 - CHILE

dificultada cuando es impedida por la existencia de asimetrías en materia de gobernabilidad, lo que obliga a repensar la gobernabilidad también en términos de requisito o variable de la cooperación regional y su seguridad. Si se enfoca el tema desde esa óptica, las dificultades históricas del proceso de integración en América Latina, las asimetrías en materia de gobernabilidad ofrecen una línea explicativa plausible.

La idea que un país pueda aumentar sus niveles de crecimiento y desarrollo de manera aislada, sin considerar su entorno regional y sin que posea objetivos estratégicos de largo plazo se hace cada vez más difícil. Ya no se trata de que los países accedan a gobiernos exitosos o a la presencia de líderes con visión de Estado, más bien se requiere de una visión compartida del mundo pos-globalizado y asumir que los efectos del ejercicio del poder superan las fronteras nacionales, entendiendo que ello constituye una fórmula de gobierno interdependiente en lo nacional, regional e internacional para provecho recíproco, antesala de la verdadera cooperación (parece difícil *co-operar* cuando ni siquiera se tiene claro como *operar*).

En términos objetivos, América Latina carece de una estrategia única de inserción y adaptación al mundo pos-globalizado, ya que, fuera del condicionamiento que impone la asimetría económica y militar con los países desarrollados y su condición de zona de paz, los países de la Región han adoptado tres rutas:

- la apertura económica y comercial individual,
- los intentos de integración regional<sup>19</sup> y
- el establecimiento de vínculos transnacionales a partir de acuerdos de libre comercio, principalmente con Estados Unidos.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Al observar los datos de *Latinobarómetro* 2006, se observa que la demanda de integración es débil, y Brasil es el país de la Región con el cual mayor cantidad de entrevistados le gustaría avanzar en la integración económica. El informe también muestra que no hay menciones tendientes a la integración económica con países como Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y República Dominicana.

<sup>20</sup> Kacowicz, Arie. *Op. Cit.*, 2008.



## CONFERENCIA SUB REGIONAL - JULIO 2011 - CHILE

Kacowicz identifica *fuerzas integradoras* (OEA, Grupo de Río, Cumbres Iberoamericanas) y *fuerzas desintegradoras* (violencia interna, baja institucionalización del Mercosur, CAN, Unasur, el estancamiento de la integración comercial y la tendencia a buscar acuerdos bilaterales extra regionales) que afectan el entorno de seguridad. De esa forma, la inserción internacional en América Latina se realiza más pensando en los problemas económico-sociales internos (pobreza, desigualdad, etc.) que en el factor seguridad.<sup>21</sup> Además, el modelo de integración en base a amplios consensos se ve complejizado por la existencia y persistencia de actitudes poco favorables de los propios latinoamericanos hacia la integración con los demás países.

El escenario de amenazas y riesgos se muestra en el cuadro siguiente, donde se comprueba cómo cada país está enfrenando de manera distinta cada una de ellas. Su persistencia como variable se mantiene y exige un monitoreo en términos de su vigencia, coordinación y capacidad de los Estados para plantear acciones inter-agencias tanto al interior de los Estados como entre los países.

---

<sup>21</sup> *Ibidem.*



CONFERENCIA SUB REGIONAL - JULIO 2011 - CHILE

Cuadro N° 1

**Amenazas y Riesgos en distintos niveles**

NIVEL /ÁREAS	INTERNACIONAL	NACIONAL	GUBERNAMENTAL
<b>POLÍTICO</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Narcotráfico</li> <li>2. Objetivos de las grandes potencias que afecten los del país</li> <li>3. Tratados internacionales sin certeza de control</li> <li>4. Inestabilidad política de otros países</li> <li>5. Medioambiente</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Narcotráfico</li> <li>2. Terrorismo</li> <li>3. Corrupción</li> <li>4. Indocumentados</li> <li>5. Crimen organizado</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Narcotráfico</li> <li>2. Medioambiente</li> <li>3. Terrorismo</li> <li>4. Derechos Humanos</li> <li>5. Crimen organizado</li> <li>6. Quiebre de la democracia</li> <li>7. Corrupción</li> <li>8. Pobreza</li> </ol>
<b>ECONÓMICO</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Limitaciones al acceso a Tecnología avanzada.</li> <li>2.-Cibercrimen.</li> <li>3. Ciberterrorismo.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Percepciones históricas y culturales de países de la Región</li> <li>2. Desconocimiento de Tratados y Acuerdos Comerciales</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desconocimiento de Acuerdos y Tratado comerciales</li> <li>2. “Burbuja inmobiliaria”<sup>22</sup></li> </ol>
<b>SOCIAL</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presiones internacionales para homogeneizar el mercado laboral</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conflictos étnicos</li> <li>2. Tratados Internacionales</li> <li>3. Movimientos sociales</li> <li>4. Grupos anárquicos</li> <li>5. Movimientos sindicales</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presiones de países más desarrollados en el ámbito laboral</li> <li>2. Inestabilidad económica</li> <li>3. Altas tasas de desempleo</li> </ol>
<b>MEDIOAMBIENTE</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contaminación</li> <li>2. Calentamiento global</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Escasez de agua</li> <li>2. Escasez de fuentes de energía</li> <li>3. Cambio climático</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Polución</li> <li>2. Desconocimiento ISO</li> <li>3. Legislación incompleta</li> </ol>
<b>MILITAR</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Armamentismo</li> <li>2. Desconocimiento de Tratados y Acuerdos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conflictos limítrofes</li> <li>2. Conflictos históricos</li> <li>3. Control Fronterizo</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Quiebre de la democracia</li> <li>2. Acciones bélicas entre países vecinos</li> </ol>

\*Fuente: Elaboración propia Holzmann (1996-2009-2011).

<sup>22</sup>

La burbuja inmobiliaria se manifiesta por una subida de los precios de estos activos cada vez más rápida. Éstos acaban por alcanzar niveles tales que parecen excesivos, incluso si se hace una evaluación optimista de las ganancias que se pueden alcanzar en el futuro. El estallido de la burbuja se manifiesta, en sentido inverso, por una caída continua, a menudo brutal, de estos precios. En el caso de la burbuja inmobiliaria, se acompaña de una caída, lógica, de la construcción de viviendas.



## CONFERENCIA SUB REGIONAL - JULIO 2011 - CHILE

### Los factores transversales

De todos los factores de crisis enunciados en la Tabla precedente, parece ser el energético el de mayor urgencia e importancia, en la medida que se relaciona de forma directa con la globalización y la gobernabilidad, toda vez que la interdependencia energética y la volatilidad de las relaciones e intercambios en torno a temas de energía, responden a los patrones del mundo globalizado, mientras que la importancia de la energía como recurso para los países, representa una variable fundamental a considerar en el análisis de la gobernabilidad en el siglo XXI.

El tema energético es clave ya que... “desde una visión amplia, el factor energético se vincula a la seguridad de la sociedad, es decir, a la posibilidad de desarrollo y consolidación de las instituciones y a la oportunidad de crear y preservar las condiciones de autonomía de las personas”....<sup>23</sup>

Algunas proyecciones de nivel global, prevén un aumento en la demanda de energía a nivel mundial en un 54% entre 2001 y 2025, lo que requerirá de inversiones millonarias para sostener la demanda hasta el 2030. De acuerdo a estimaciones de AEI *Perspectiva Energética Mundial*, el petróleo seguirá concentrando cerca del 40% de la provisión energética primaria para el 2030<sup>24</sup> (recuérdese al efecto la discusión producida entre Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña acerca de la explotación de yacimientos petrolíferos en las inmediaciones de las Islas Malvinas); por su parte, el carbón bajará a un 24%, el gas natural aumentará de 23% en 2000 a 28% en 2030, la energía nuclear se mantendrá entre un 7 y un 5%, y las energías renovables mantendrán en 2030 su aporte actual a la provisión energética primaria (6%). A nivel mundial, es posible que se consuma

---

<sup>23</sup> Cardozo, Elsa, "La gobernabilidad democrática regional y el papel des (integrador) de la energía". Revista nueva Sociedad N° 204, (2006) pp. 136 – 149: 138

<sup>24</sup> “World primary energy consumption grew by 45% over the past 20 years, and is likely to grow by 39% over the next 20 years. Global energy consumption growth averages 1.7% p.a. from 2010 to 2030, with growth decelerating gently beyond 2020” British Petroleum, “BP Energy Outlook 2030”, BP Statistical Review. Pp. 17.



## CONFERENCIA SUB REGIONAL - JULIO 2011 - CHILE

durante los próximos 60 años más de dos veces la cantidad de combustibles fósiles que durante los últimos 60 años. En materia de I & D, Estados Unidos y Japón compiten en el desarrollo de células de hidrógeno. Pese a que Estados Unidos podría acelerar el desarrollo de esta alternativa al petróleo para el transporte, igualmente se espera que se continúe utilizando petróleo, diesel y energía nuclear en forma paralela al desarrollo del hidrógeno.<sup>25</sup> Lo anterior se explica debido a la imposibilidad objetiva de sustituir, de una vez y totalmente las fuentes, formas de empleo y modalidad de acceso a la energía que actualmente se encuentra vigente.

El factor energético juega un rol clave en la vida de las personas y la política de los Estados, y en América Latina, así como en buena parte del mundo, es muy probable que el factor energético esté indexado a la estabilidad político- social, el desarrollo económico y la gobernabilidad. El estudio de Latinobarómetro 2006<sup>26</sup> muestra que el tema energético es muy importante para los habitantes de la Región. El 76% de los latinoamericanos está preocupado de que la competencia por el tema energético conduzca a conflictos y guerras, siendo los entrevistados en República Dominicana, Panamá, Nicaragua, Honduras y Ecuador los más preocupados. La confianza regional en los países exportadores de energía es baja, y no supera el 50%. Sostenedamente, Chile es uno de los países que menos confía en Venezuela, Argentina y Bolivia como países exportadores de energía, mientras que es uno de los países que más confía en Ecuador en calidad de país exportador. Como se observa, la variable energética puede tener incidencia tanto en la gobernabilidad de los países como también en la gestación de potenciales escenarios de crisis y/o conflictos entre Estados. En la Región Sudamericana, lo señalado también adquiere pertinencia, toda vez que mientras algunos Estados conciben los recursos energéticos como insumo o elementos para el desarrollo económico, humano y la generación de condiciones de seguridad, otros

---

<sup>25</sup> Glenn, Jerome y Gordon, Theodore. *Op. Cit.*, 2005.

<sup>26</sup> Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile. Noviembre 2006.



## CONFERENCIA SUB REGIONAL - JULIO 2011 - CHILE

como la Venezuela de Chávez conciben la energía como un recurso de poder y de influencia regional<sup>27</sup>.

En síntesis, el mundo posglobalizado de hoy ha modificado la posición relativa del Estado-Nación en el plano económico- comercial y en el plano político estratégico, mientras que las Regiones-Estado van adquiriendo centralidad como plataformas económicas en el Siglo XXI. No obstante, como se señaló, sería un error abandonar el Estado-Nación como sujeto de estudio y protagonista del escenario global, donde prima el unipolarismo militar, multipolarismo económico y multilateralismo comercial.

En otro *trend* considerado en este análisis político-estratégico, el deterioro de la imagen que Estados Unidos proyecta en la actualidad, ha puesto sobre la mesa la necesidad de revisar la política exterior de este país, en particular en lo que se refiere a la necesidad de pasar desde el *hard power* actual hacia el *poder inteligente*, que combina *soft power*, diplomacia, cooperación económica, preocupación por problemáticas globales (cambio climático, desigualdad, crisis alimentaria, entre otras) con el poder duro de la coacción militar<sup>28</sup>. Es decir, y como conclusión de la Comisión de Poder Inteligente, es necesario que Estados Unidos se preocupe de la imagen que está exportando al mundo. Pero ello, no es ni puede ser exclusivo de Estados Unidos. Los países emergentes, como es el caso de Chile, precisan generar una visión similar, habida consideración que la mantención e incremento de sus niveles de crecimiento y desarrollo dependen de la gobernabilidad de la Región. Ello conlleva la incorporación de una nueva variable estratégica en nuestra política exterior: Cooperación.

Respecto al aspecto final, la gobernabilidad en América Latina se ve complejizada por una serie de factores, entre los que cabe mencionar la crónica inestabilidad político-institucional de algunas democracias, de baja intensidad, la incapacidad de procesamiento

---

<sup>27</sup> Véase en la siguiente bibliografía: Cardozo, Elsa (2006) "La gobernabilidad democrática regional y el papel des (integrador) de la energía". Revista nueva Sociedad 204, pp. 136-149 ; Serbin, Andrés. "Cuando la limosna es grande. El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera." *Nueva Sociedad* 205, 2006, pp. 75- 91.

<sup>28</sup> Véase en Project Syndicate a Joseph Nye. "Cómo recuperar el "poder inteligente" de Estados Unidos". <http://www.project-syndicate.org/commentary/nye52/Spanish>. Project Syndicate



## CONFERENCIA SUB REGIONAL - JULIO 2011 - CHILE

institucional de los conflictos<sup>29</sup>, altos niveles de corrupción percibida, bajos niveles de accountability, libertades políticas y derechos civiles mutilados o limitados, junto con grados de violencia y conflictividad no controlada, lo que marca la tónica en varios países de la Región, a lo que se agrega la emergencia de proyectos revolucionarios con pretensiones refundacionales (Venezuela, Bolivia, Ecuador) y problemas de conducción política y efectividad gubernamental en otros casos. Finalmente, al cruzar globalización y gobernabilidad, es dable concluir que, es preciso adaptar el instrumental analítico y metodológico del análisis y medición de la gobernabilidad a nivel regional y global, toda vez que las fronteras de los Estados ya no explican del todo la realidad político-estratégica de un mundo global o posglobalizado. En ese registro analítico, emergen diversos factores que es necesario incorporar de una manera metodológica que vaya más allá de un listado de riesgos y amenazas al hablar de gobernabilidad nacional y regional, y se espera que su incidencia en la (in) estabilidad político, económica y social en la Región y el mundo, vaya en aumento.

### **Las movilizaciones sociales y el Crimen Organizado**

Las movilizaciones sociales que convocan en forma transversal a personas de distintas edades, niveles socioeconómicos y culturales. La masividad de las marchas y el éxito relativo en mantener el carácter de pacífica de las mismas cruzan la tradición política de América Latina, donde aún hay grupos que se mueven en las lógicas del radicalismo ideológico y el uso de la violencia política como sustento de su demanda.

En este contexto, han logrado instalar una presión social y política sobre los gobiernos, independiente de los resultados económicos que dicho gobierno pueda mostrar o lograr. La intensidad de la presión social motiva a los medios de comunicación a seguir con interés este tipo de manifestaciones. Sin embargo, las redes sociales se constituyen en el factor aglutinador de un porcentaje importante que comparte una visión crítica frente a gobiernos

---

<sup>29</sup> Walker, Ignacio. (2009). "Por una democratización de instituciones para América Latina". Estudios Públicos 113, Pp. 288.



## CONFERENCIA SUB REGIONAL - JULIO 2011 - CHILE

que solo privilegian la visión macroeconómica o de evidente sentido empresarial<sup>30</sup>. El instrumento de mayor eficiencia en las convocatorias es el mensaje de texto que se replica a una velocidad impensada y compromete en un mensaje personal la asistencia a tales actos. Le sigue el twitter y Facebook como factores contextualizadores de la movilización.

Frente a ello, los gobiernos resultan sobrepasados en virtud de que los procesos decisionales solo tuvieron el filtro de los intereses económicos y políticos en juego, pero no el control ciudadano a través de algún mecanismo válido de participación. A ello se suma, el hecho de que los Congresos suelen tener una política de puertas abiertas al momento de votar pero de puertas cerradas en el debate técnico de las decisiones que requieren ley o su concurrencia, con lo cual la transparencia resulta ser baja no obstante la posibilidad de seguir el proceso.

Por último, estas decisiones se enfrentan a la información globalizada y a la sensibilización mundial respecto a determinados temas, donde existe una variedad de posibilidades de acceso a información alternativa que generan opinión en un universo cada día con mejor nivel educativo (lo que contrasta con los indicadores de los 60's y 70's, por ejemplo) y posibilidades ciertas de formarse un criterio con argumentos frente a la realidad. En otras palabras, ya no hablamos de la movilización de masas sino que de un ciudadano consciente e informado que no responde a liderazgos únicos ni excluyentes, sino que adopta una posición basada en sus intereses y visión de sociedad, donde conceptos como libertad, igualdad y justicia se dan en forma simultánea y sin ningún sentido dicotómico o de exclusión.

Esta conflictividad política y social confronta a un Estado decimonónico en su estructura burocrática e institucional y a una democracia formal basada en los principios tradicionales, aun cuando ha incorporado el liberalismo económico en su componente de crecimiento y sustentabilidad, avalada por las exigencias de los organismos internacionales que determinan el ritmo y contenido de la globalización. En esta lógica, el Estado/Gobierno

---

<sup>30</sup> Véase en Martins, Paulo. (2009). "Redes sociales: un nuevo paradigma en el horizonte sociológico". Cinta de Moebio 35. FACSU, Universidad de Chile.



## CONFERENCIA SUB REGIONAL - JULIO 2011 - CHILE

acostumbra a gestionar el poder bajo un enfoque *top down*, mediante el cual se asume que la decisión gubernamental es suficiente y a la sociedad solo le resta aceptarla sin críticas ni cuestionamientos, pues ha sido procesada por “servidores públicos que trabajan para el bien común de la sociedad”.

Sin duda, las experiencias mundiales y, en especial, las regionales, dan cuenta de lo errado e insuficientes de dichos supuestos democráticos en el siglo XXI.

Si consideramos las motivaciones que tienen las movilizaciones sociales a partir de una revisión de los principales medios de comunicación de América Latina, tenemos lo siguiente:

Cuadro N° 2  
Motivaciones de las movilizaciones sociales

Medioambiente	Rechazo a explotación indiscriminada y sin resguardos de la naturaleza. Centrales hidroeléctricas, explotación petrolera y minera entre otras
Educación y salud	Principalmente exigencia de calidad y eficiencia
Dignidad Humana e inclusión social	Mayor participación, aceptación diversidad sexual, reconocimiento de derechos
Acceso a tierras (propiedad)	Exigencia de tierras que son tomadas por grupos organizados. Casos de Brasil, Ecuador y Paraguay
Reconocimiento de pueblos originarios	Inclusión política y social. Mayores oportunidades. Algunos exigiendo soberanía.
Dignidad laboral	Cambios en los escenarios laborales, incluyendo salario mínimo o condiciones de trabajo aceptables

Elaboración propia, 2011

En la medida que estas manifestaciones de conflictividad no tienen respuestas concretas y eficientes de parte de los gobiernos, se tiende a potenciar la movilización hasta el logro de algún objetivo político que puede ser la desarticulación de la decisión del gobierno o el cambio de ministros o agentes presidenciales, pudiendo llegar hasta la petición de renuncia al Presidente.

La cuestión es que estas movilizaciones se pueden anticipar en virtud de los factores y variables que determinan el surgimiento del conflicto y la convocatoria social. Si así fuere,



## CONFERENCIA SUB REGIONAL - JULIO 2011 - CHILE

es posible desplegar alternativas de dialogo que evitarían el impacto negativo en la gobernabilidad y la legitimidad de los gobiernos. Para que ello ocurra, implica, necesariamente, un proceso de análisis de inteligencia orientado a la anticipación y la prevención y, en ningún caso, a la represión. Volveremos sobre ello más tarde.

En lo que se refiere al Crimen organizado, existen una multiplicidad de estudios y análisis que dan cuenta del incremento de actividades asociadas al crimen organizado, las que responden a una lógica transnacional<sup>31</sup> y que impacta en forma global pero también con derivadas sangrientas a nivel doméstico de cada país al combinarse y mezclarse con la delincuencia común. Por lo pronto, entonces, es necesaria una diferenciación entre lo que es crimen organizado y la delincuencia común, no obstante sus posibles y potenciales vínculos, tal como es necesario diferenciar la violencia política del terrorismo, lo cual resulta esencial para enfrentar a los grupos radicales que se manifiestan en las democracias de América Latina.

El “modelo de negocio” del crimen organizado se basa en la debilidad institucional de los estados y la lenta adecuación de los sistemas democráticos, con lo cual los primeros indicios se refieren a la corrupción en el sistema y la debilidad jurídica para perseguir delitos. De esto último se deriva la eficiencia policial y la capacidad de la estructura burocrática de contener esta irrupción en los distintos niveles del Estado/Gobierno.

Por su parte, la sociedad se percibe a sí misma, tal como lo señalan distintos estudios de opinión, indefensa frente al poder y la violencia que lleva aparejado las actividades delictivas. En este escenario, la crítica y el cuestionamiento se dirigen al Gobierno y las estructuras políticas que aparecen alejadas y desdibujadas en el mapa cognitivo de este fenómeno de alto impacto social.

No resulta menor considerar la actitud replicada de los gobiernos en términos de mostrar datos que le den apoyo ciudadano, evitando dar cuenta en forma transparente de la realidad que es percibida por la ciudadanía. Cada vez que los gobiernos o la policía anuncian

---

<sup>31</sup> Rojas Aravena, Francisco. (2005). “El Crimen Organizado Internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe”. II Informe del Secretario General.



## CONFERENCIA SUB REGIONAL - JULIO 2011 - CHILE

amplias estrategias, importantes operativos o sobredimensionan pequeños hallazgos sin contextualizar las implicancias que ello tiene y sin considerar la red delictiva internacional que está detrás de ello, se termina abonando el camino para que la penetración del crimen organizado tome ribetes de irreversibilidad. Conspira para ello, además de esa voluntad política de ocultar la real dimensión del fenómeno, la carencia de bases de datos con soporte metodológico que permitan anticipar, mediante análisis, los ámbitos de crecimiento futuro o las debilidades estructurales del Estado o los sectores de mayor vulnerabilidad. Ello supone no solo el análisis criminológico sino que exige una capacidad analítica de nivel estratégico que permita el accionar interagencial, evitando considerar que el crimen organizado es una forma de expresión de una delincuencia común con mayores niveles de organización.

La primera cuestión que resulta evidente es la debilidad estructural del Estado, en América Latina, para hacerse cargo completamente de este flagelo, el cual se parapeta en una visión garantista amplia y sin límites para avanzar hasta un punto de no retorno, donde del caso de México en la actualidad es sintomático. Avanzan a ese estadio varios países centroamericanos y algunos de América del Sur a un ritmo preocupante, por el impacto que tiene en la sociedad en términos de temor y miedo.

El crimen organizado se expresa de una variedad de formas. Un listado confeccionado a partir de los datos consignados en los principales medios de comunicación de América Latina, permite observar lo siguiente:



## CONFERENCIA SUB REGIONAL - JULIO 2011 - CHILE

### Cuadro N° 3

#### Principales expresiones de Crimen Organizado en América Latina

Narcotráfico	Mediante un modelo de negocio descentralizado y compartimentado, que incluye logística, financiamiento, producción, marketing y ventas.
Corrupción	Afectando a oficiales de Policía, autoridades políticas y gubernamentales, sector financiero privado, servicios de inteligencia
Lavado de activos	Es una de las expresiones de mayor frecuencia e intensidad en América Latina
Tráfico humano, de órganos, armas y otros	De creciente aumento en varios países. Es un fenómeno mundial
Migración ilegal	Aumento constante de sectores desplazados que buscan oportunidades
Contrabando y falsificación	La permeabilidad de las fronteras, entre otros aspectos, posibilita el aumento creciente

Elaboración propia, 2011

No es difícil concluir que la presencia de alguna de estas actividades implica, necesariamente, la existencia de las otras en menor o mayor grado.

En general, los países de América Latina al asumir un criterio delictivo o penal en la persecución de estos delitos, dejan en un segundo lugar la anticipación. Al efecto, recordemos que la acción de la policía y el sistema judicial es *ex post* del acto criminal, y ello define el ámbito profesional de policías fiscales y jueces cuyo objetivo es construir los casos con el máximo de evidencias posibles. Sin embargo, el crimen organizado requiere un tratamiento *ex ante* que posibilite anticipar escenarios, tendencias y actores involucrados. Este implica una capacidad de inteligencia estratégica en la medida que plantea una capacidad interagencial que no se improvisa, sino que se construye a partir del método. Es fundamental tener claro que la inteligencia no genera evidencia, a lo más coopera para que las policías la obtengan y la sistematicen. Es común que se cometan involuntariamente errores políticos y jurídicos al asumir que la información de los organismos de inteligencia puede constituir evidencia judicial, cuando en general ello no es así. La evidencia la obtienen las policías mediante sus métodos y se procesan por fiscales y jueces conforme los requerimientos jurídicos existentes en la norma.

Al ampliarse el concepto de seguridad, frente a la emergencia de nuevos factores que influyen directamente en ella y que se recogen con mayor frecuencia a partir de la



## CONFERENCIA SUB REGIONAL - JULIO 2011 - CHILE

definición de la OEA del 2003 sobre seguridad multidimensional, surgen al menos dos aspectos que nos interesa colocar en el análisis.

### **El rol de las FFAA, Policías y el uso de la Inteligencia**

Concentrándonos en los dos ámbitos principales de conflictividad –Crimen Organizado y protesta sociopolítica<sup>32</sup>-, es fácil advertir que en varios países (Ecuador, Brasil, Bolivia) la reacción de los gobiernos se orienta, finalmente, a lograr un control del territorio en virtud del uso de las capacidades de represión legítima de todo Estado, lo cual significa un uso de los recursos policiales en una primera instancia y posteriormente, y según sea la gravedad y naturaleza del problema, la incorporación de capacidades y recursos militares.

Tanto el Crimen Organizado, en sus distintas expresiones, como las protestas sociopolíticas poseen componentes de influencia mundial y regional que responden a problemáticas con factores comunes que marcan tendencias y definen modos de expresión que se replican.

A modo de ejemplo, en el caso del Crimen Organizado está acreditado que su organización y “modelo de negocio” constituye una fórmula que se repite en todos los países y cuyo comienzo es de articulación de la distribución o captación –según sea el delito de que se trate- en sus distintos niveles, la instalación de centros de producción o tránsito, junto con la infiltración en las estructuras políticas y policiales, a lo cual se suma un sistema de lavado de dinero, establece un escenario de corrupción creciente en la institucionalidad jurídica y política de los países. Los casos de México, los países centroamericanos, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, entre otros son una clara muestra de ello<sup>33</sup>.

El “modelo de negocio” del Crimen organizado es previsible y por tanto es posible anticiparlo. La posibilidad de hacerlo implica la existencia de un sistema de inteligencia organizado en niveles diferenciados y bajo una conducción única que, respetando las áreas

---

<sup>32</sup> La denominamos de esa forma para expresar la transversalidad de las demandas en términos ideológicos, la carencia de liderazgos definidos, la capacidad de representar demandas insatisfechas y el impacto político que poseen en virtud de la diversidad de grupos e individuos que se suman a estas movilizaciones.

<sup>33</sup> Rojas, Francisco y Solis, Luis (editores). (2008). “Crimen Organizado en América Latina y el Caribe”. Flacso, Chile.



## CONFERENCIA SUB REGIONAL - JULIO 2011 - CHILE

de competencia de cada nivel, permita el flujo de informaciones y análisis, para responder a los requerimientos de protección, seguridad y defensa de los intereses del Estado/Gobierno y coopere al logro de los objetivos del mismo, bajo condiciones de plena sujeción a las normas jurídicas y respeto a los derechos humanos. La capacidad de anticipación está directamente vinculada a que los análisis de inteligencia estén incorporados regularmente en los procesos de toma de decisión del Ejecutivo.

Por otra parte, las protestas sociopolíticas responden a esquemas distintos en términos de que no poseen una estructura preestablecida, ni liderazgos permanentes que posibiliten identificar a quienes coordinan y manejan a los distintos grupos e individuos que se manifiestan. Sin embargo, las temáticas que las motivan y las características etarias como educacionales de quienes participan posibilitan el reconocimiento de elementos asociados a expectativas, percepciones y demandas insatisfechas de carácter social y que poseen amplia cobertura internacional en términos de su impacto en la sociedad, tanto en su entorno como en las condiciones de calidad de vida.

Estas movilizaciones se producen normalmente en virtud de decisiones presidenciales que afectan temas como los descritos y buscan un cambio de decisión a través de instancias de participación que el Gobierno debe definir. Este tipo de movilizaciones son masivas y sustentadas en convocatoria abierta cuyo motivo se da a conocer principalmente por las redes sociales. La coordinación de las mismas se realiza preferentemente a través de mensajes de texto por celular. En virtud de sus características la probabilidad de anticipar las condiciones en la cual se pueden generar es totalmente posible, posibilitando una acción preventiva y de neutralización institucional disminuyendo considerablemente la intensidad del conflicto.

La posibilidad de anticipar ambos fenómenos políticos y sociales tiene una directa relación con el nivel y calidad institucional del Estado y en particular con los entes y organismos responsables de la seguridad y la inteligencia. A mayor solidez institucional (existencia de leyes reguladoras, fiscalización parlamentaria, división sistémica de responsabilidades, claridad en objetivos, profesionalismo, transparencia presupuestaria y controles internos



## CONFERENCIA SUB REGIONAL - JULIO 2011 - CHILE

asociados a los temas de reserva, entre otros) mayor posibilidad de que exista una capacidad de anticipación en virtud de la posibilidad cierta de establecer coordinaciones interagenciales.

Los países de América Latina, en general, poseen una relativa solidez institucional y claras debilidades en su estructura de seguridad e inteligencia.

Frente a los dos casos a que hacemos mención, dentro de un contexto dinámico e interdependiente en distintos factores, los organismos de inteligencia del Estado normalmente aparecen superados por los acontecimientos en virtud de que su foco de trabajo es de corto plazo, asociados a variables coyunturales, con un déficit en el uso de metodologías y sin un planteamiento estratégico previo orientado a la generación de escenarios de anticipación.

Los gobiernos, al no poseer una capacidad instalada y eficiente en este ámbito, normalmente ocultan la gravedad de la instalación del crimen organizado mediante acciones comunicacionales de tipo coyuntural con la asistencia de las fuerzas policiales, pero sin avanzar sustantivamente hacia la identificación de las redes que soportan el crimen organizado, como tampoco a identificar las variables que determinan el surgimiento de las movilizaciones.



## CONFERENCIA SUB REGIONAL - JULIO 2011 - CHILE

### **A modo de Conclusiones**

A nivel conclusivo se espera aportar con una sistematización y estudio crítico de los últimos estudios sobre relaciones político-militar especialmente en sus expresiones institucionalizadas, para luego abordar de manera descriptiva el aporte interagencial o las condiciones que existen para ello, en el sistema de inteligencia asociado a su vinculación con los procesos decisionales. Se espera obtener los criterios de buenas prácticas respecto al funcionamiento de tales capacidades bajo un marco de confianza, transparencia y cooperación efectiva focalizado en la anticipación y sus implicancias institucionales para las estructuras de seguridad y defensa.

La metodología a utilizar es la correspondiente a un estudio exploratorio-descriptivo, donde la revisión de fuentes secundarias, la descripción de los hechos y el cruce de datos bajo una propuesta conceptual derivada del estudio de la literatura especializada, dará las pautas para satisfacer las hipótesis de trabajo y deducir los aspectos que permitan satisfacer los objetivos de la investigación., Por tanto, el uso de técnicas de análisis de contenido como de revisión bibliográfica será esenciales en esta etapa, a lo cual se suma la consulta a expertos que nos permitan recoger los nuevos factores que se precisan para el estudio del fenómeno reseñado.