

ESCENARIOS DE LA SEGURIDAD Y SU IMPACTO EN LOS ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONALES, CON ESPECIAL ATENCIÓN A AMÉRICA LATINA

*Mario Ramos Vera
Aliter, Escuela Internacional de Negocios*

Seguridad y crisis económica

En el momento presente, la centralidad de la crisis económica y financiera internacional, con sus consecuencias particulares en cada país y región, se ha erigido en la principal narrativa de los discursos sobre el orden social. El Estado, en la medida en que los ciudadanos le confían su seguridad, tendrá que replantear y articular sus capacidades para garantizar la protección de personas e instituciones.

En este sentido “lo que hay que explicar – y a lo que debe hacerse frente – es que el Estado que emerge tras la crisis es un Estado menos poderoso, debido a la naturaleza global de la crisis... la crisis nos está haciendo descubrir que la protección contra los riesgos sistémicos es tan decisiva como la lucha contra las desigualdades sociales” (Innerarity, 2011: 136 y 138).

La perspectiva, amplitud y profundidad características del debate académico, que debe ser ajeno a intereses particulares y urgencias cortoplacistas, son precisos para dilucidar la nueva realidad de la estatalidad tras la crisis y cómo ha afectado a los ordenamientos constitucionales como garantes de la seguridad. Lo que es tanto como preguntar si tras la crisis económica nos enfrentaremos a una crisis de seguridad.

Pese a que la definición de seguridad excede el ámbito de esta comunicación, ésta se hace necesaria en un ambiente académico. Podemos definir seguridad como la baja probabilidad de sufrir una agresión (Avilés Farré, 2002: 17-45). Es un valor dinámico que ha cambiado drásticamente en las dos últimas décadas, con la desaparición de viejas amenazas y la aparición de nuevos desafíos. El declive de las amenazas contra intereses vitales de los Estados ha venido acompañado del incremento de las amenazas a la seguridad de sus ciudadanos (Arteaga y Fojón, 2007: 43).

La seguridad ya no es un fin en sí mismo, sino un elemento que contribuye al bienestar de la población. La seguridad nacional, centrada en la protección del Estado, se convierte en seguridad humana, que pone en primer lugar a la persona —reconocida en el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (VV.AA., 2006: 29-30)—. No obstante, ambos enfoques no son contradictorios porque la seguridad del Estado es requisito de la seguridad del ciudadano.

No todos los conflictos constituyen una amenaza para la paz y la seguridad. Las situaciones de conflicto son inherentes a la sociedad, mientras que la violencia es contingente. La libertad de expresión y la coexistencia de opiniones opuestas sobre los más diversos temas, permite a las democracias liberales reducir el nivel de conflicto y buscar soluciones viables.

La crisis económica, con la merma de las capacidades operativas de los poderes públicos, puede acarrear una crisis de seguridad que no sólo constituye un drama humano porque afecta a los más débiles, sino porque erosiona la institucionalidad al menoscabar la autoridad del Estado y limita las perspectivas de crecimiento económico.

En la medida en que la prosperidad económica retorne tras la crisis actual, los Gobiernos dispondrán de más recursos para garantizar la seguridad y la posibilidad de acceder eficazmente al mercado de trabajo permitirá superar el marco de una integración social problemática. Pero incluso con la crisis económica superada, la crisis de seguridad puede convertirse en una espiral descendente de arbitrariedad y desgobierno que desvirtúe el pacto social que garantiza la estabilidad e impide el dominio del fuerte sobre el débil al tiempo.

Las amenazas a la seguridad como un desafío a la estatalidad

A la hora de garantizar eficazmente la seguridad a través de la adecuación entre objetivos y capacidades por parte del Estado, es necesario tener en cuenta el contexto político, social e histórico en el que se desarrolla. Por eso, esta comunicación abordará genéricamente algunas de las amenazas más acuciantes que afronta América Latina, pero conviene señalar los principales desafíos que afrontan los Estados.

Si consideramos la seguridad nacional como un concepto multifuncional, la creciente globalización acarrea amenazas en múltiples dimensiones. Frente al gran desafío global de la guerra

fría, los Estados deben responder a una multiplicidad de amenazas asimétricas —especialmente significadas en el terrorismo—.

Para poder proteger la seguridad individual hay que tener en cuenta que comprende diversos ámbitos: económico, alimenticio, sanitario, ambiental, social y político (VV.AA., 2006: 30 y 31).

Como amenazas políticas, podemos incluir la inestabilidad interna, los Estados fracasados, el terrorismo y las violaciones de los Derechos Humanos; las amenazas económicas comprenden la pobreza, la brecha entre países ricos y pobres, la recesión financiera internacional, el impacto de un Estado vecino inestable y la piratería; las amenazas ambientales o provocadas por el hombre engloban los desastres nucleares, los cambios ecológicos, la degradación del suelo y el agua o la escasez de alimentos y otros recursos; las amenazas sociales son las que derivan del crimen organizado, el narcotráfico, el comercio ilegal y la inmigración masiva.

En la última década, la amenaza política y social por excelencia ha sido el terrorismo, como forma de afirmación política, que se ha consolidado como el máximo exponente de agente no estatal que desafía y compromete las capacidades operativas de un Estado. Pese a la ausencia de una definición comúnmente aceptada, podemos señalar que es el uso de la violencia con el propósito de ejercer una extorsión, coerción y publicidad para una causa política (Pearson y Rochester, 2004: 406). El nuevo terrorismo internacional, más dinámico, ha desarrollado un mayor grado de letalidad y un alcance lejano respecto a sus objetivos.

Es necesario trabajar con definiciones propias del ámbito de la Ciencia Política porque “una de las principales fuentes de dificultad para unificar los criterios jurídicos de definición del terrorismo es el excesivo énfasis en recurrir a la tipificación delictiva mediante la técnica de enumeración de los actos y circunstancias objetivas, marginando o subestimando otros aspectos como las motivaciones políticas”, que convierten el terrorismo en “una estrategia de relación política basada en el uso de la violencia de las amenazas de violencia por un grupo organizado, con objeto de inducir un sentimiento de terror o inseguridad extrema en una colectividad humana no beligerante y facilitar así el logro de sus demandas” (Calduch, 2001: 182).

No obstante, gracias a la eficacia y constancia de la lucha antiterrorista, la maximización de capacidades tecnológicas para las labores de inteligencia y las consecuencias positivas de refinar el equilibrio entre libertad y seguridad a través de la vía legal y jurisprudencial han permitido reducir la letalidad del terrorismo.

Esta utilización de la violencia con fines políticos comparte rasgos con fenómenos como la guerrilla, los movimientos de insurrección y desobediencia o los pronunciamientos militares. Pero debemos precisar que son fenómenos diferentes. La guerrilla “procura ocupar el espacio, mientras que el terrorismo se esfuerza por ocupar la mente” (Reinares, 1998: 27), puesto que mientras la primera tiende a establecerse en áreas rurales, de difícil acceso y normalmente fronterizas, el terrorismo se establece en zonas más modernizadas.

También conviene distinguir entre terrorismo e insurgencia. Esta última comparte las mismas características que la guerrilla, pero su estrategia y operaciones se integran en “la guerra del pueblo” o la “guerra revolucionaria moderna”. Además, la insurgencia también realiza la guerra psicológica y propagandística en la lucha contra un gobierno nacional, colonial, imperialista o un ocupante extranjero, como señala Polk, y el establecimiento de anti-Estados, anti-administraciones, anti-economías y anti-Gobiernos (Polk, 2008: 19-35).

La inseguridad también surge de amenazas como la violencia urbana, un fenómeno de violencia política que se manifiesta típicamente en las calles – habitualmente por grupos de personas – con objetivos instrumentales, y generalmente plasmado en actos concretos tales como disturbios, protestas, altercados, destrozos del mobiliario urbano, revueltas o peleas.

Especialmente en el actual contexto de crisis económica, la amenaza del crimen organizado ha incrementado su importancia. Esta amenaza no busca un efecto psicológico de inseguridad ni tiene un mensaje político. Simplemente persigue un objetivo egoísta, el lucro económico.

El crimen organizado —como expondremos con el ejemplo de las maras de América Latina— ha establecido territorios ajenos a la soberanía del Estado, donde la impunidad es la norma. El Estado, por otra parte, también puede ver comprometida su capacidad de garantizar la seguridad al estar infectado por intereses criminales, e incluso podemos hablar de Estados desafiados cuando grupos criminales le arrebatan el monopolio de la fuerza y se erigen en contrapoder frente al poder legítimo (FAES, 2012: 111).

Finalmente, de la colusión de amenazas políticas y sociales han surgido amenazas nuevas como el narcoterrorismo, que trasciende los vínculos operativos por criterios de oportunidad para trastocarse en una nueva realidad adaptativa.

Amenazas a la seguridad en América Latina

Los Estados de América Latina sufren desafíos como la delincuencia organizada, la violencia callejera, terrorismo, narcotráfico o secuestros que erosionan el papel de las instituciones y pueden generar una crisis de seguridad. Para ilustrar el estado de la seguridad, adjuntaremos algunos de los datos del informe *América Latina: Una agenda de libertad 2012*, elaborado por la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, resultan esclarecedores para analizar el estado de la seguridad en América Latina.

Los Estados latinoamericanos están entre los países con mayores índices de homicidios y de secuestros del mundo, pero sus porcentajes de personas encarceladas son sustancialmente más bajos que los de países occidentales. Si la impunidad es el factor decisivo de la criminalidad, el hecho de que los crímenes queden sin castigo, actúa como un incentivo para delinquir. Además, en la mayoría de los países de la región más del 50% de los presos aún no tienen sentencia firme condenatoria (FAES, 2012: 109).

La tasa de homicidios de Latinoamérica es de 27,5 por cada cien mil habitantes, por encima de los 22 homicidios de África, los 15 de Europa del Este y el único homicidio en los países industrializados. Asimismo, a pesar de tener solo el 8% de la población mundial, la región registró casi la mitad de todos los secuestros que ocurrieron en el mundo en 2009. Para finalizar esta somera exposición de datos, conviene señalar que en Venezuela se cometen cerca de 20.000 asesinatos al año y en Caracas mueren cada fin de semana 50 personas en atracos o en ajustes de cuentas. Asimismo, el 97% de los crímenes cometidos en territorio venezolano queda impune (FAES, 2012: 110-112).

De entre las principales amenazas a la seguridad en América Latina, los Estados se enfrentan a la existencia de organizaciones criminales que desafían los recursos y capacidades estatales. Las pandillas —o “maras”— son una amenaza tanto por su capacidad de desestabilización social como por el amplio abanico de delitos cometidos. Su implantación en países como España o Estados Unidos pone de manifiesto su capacidad organizativa.

El narcotráfico, que ha desplazado su centro operativo más importante desde Colombia a México, ha convertido este último país en escenario de una guerra de baja intensidad. Como forma de delincuencia alcanza una elevada capacidad infecciosa, por su capacidad de corrupción del poder judicial, de infiltración en las fuerzas de seguridad y por su influencia en las

instituciones. El ofrecimiento de alternativas económicas que incentiven el abandono de los cultivos de droga por otros productos agrícolas, de momento, no ha producido los resultados esperados cuando no ha ido acompañado de otras políticas de desarrollo como mejoras de infraestructuras y transportes, políticas de desarrollo económico (Torres, 2011: 5).

El terrorismo es una amenaza que ha generado un profundo sentimiento de inseguridad en diversos países de América Latina. En Colombia han coexistido tres grupos designados como terroristas por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América: los reductos supervivientes de las desmovilizadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) —de extrema derecha—, el Ejército de Liberación de Colombia (ELN) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) —ambas organizaciones de inspiración marxista-leninista—. Las capacidades operativas del ELN, como consecuencia del Plan Patriota y la Política de seguridad Democrática, han sido sustancialmente mermadas.

Las FARC, originadas como organización guerrillera, a lo largo de su historia han atravesado etapas de organización terrorista e insurgente. Las FARC iniciaron sus campañas violentas en un entorno rural y muy limitado, con la consolidación a mediados de los sesenta de una estrategia guerrillera, que evolucionaría en los ochenta al fusionarse con el narcotráfico. Durante la presidencia de Pastrana ejercieron su soberanía en la llamada “zona de despeje”, donde establecieron un Estado paralelo. Conviene recordar que entre el 75% y el 96% de los atentados mensuales de la región los realizan las FARC (Reinares, 2012: 5).

Posteriormente, la Política de Seguridad Democrática del Presidente Uribe debilitó y hostigó a las FARC de tal forma que éstas ya no pueden ejercer los elementos propios de la soberanía y sus aristas han perdido su capacidad de ejercer la violencia. Este ejemplo de políticas sostenidas de seguridad junto con procesos que incentivan la desvinculación de los terroristas han acarreado una pérdida atractivo para muchos integrantes de las FARC. Varios centenares de los casi dos mil presos de las FARC han firmado su desmovilización y se han acogido a reducciones de penas y planes de reinserción. En una década han desertado más de diez mil miembros. De 18.000 efectivos han pasado a menos de 8.000 desde 2002.

De los líderes históricos de la organización, Raúl Reyes, el número dos, Iván Ríos, Karina, el ideólogo Álvaro Alfonso Serpa “Felipe Rincón”, el Mono Jojoy (El País, 2010; el Mundo 2010)¹ “Alfonso Cano” —líder abatido en noviembre de 2011— y el propio fundador de la organización, Tirofijo han sido detenidos o han muerto.² “Karina”, la terrorista que lideraba el Frente 47 de las FARC se entregó en mayo de 2008 al Departamento Administrativo de Seguridad debido a la imposibilidad de seguir la lucha. Actualmente se especula con el debate sucesorio que tiene lugar en el seno de la organización, con la influencia de la nueva política del Presidente Santos y con los efectos de la ofensiva de crueldad que las FARC han realizado durante los últimos meses de 2011 y los primeros de 2012.

Por otra parte, organizaciones terroristas desarticuladas e inoperativas representan una amenaza latente, como Sendero Luminoso en Perú. Esta organización maoísta, que tenía como objetivo derribar las instituciones burguesas por otras “auténticamente” proletarias y representativas, sufrió el rechazo de amplios sectores de la sociedad, la condena de las distintas fuerzas políticas y, finalmente, sufrió una estrategia más efectiva en la lucha antiterrorista. Prácticamente relegada a la práctica del narcotráfico, el atentado realizado en octubre de 2008 reabrió las dudas sobre la operatividad de sectores aislados de la organización.

Estas amenazas políticas y sociales a la seguridad de América Latina actualmente se han convertido en peligros transnacionales. A la necesidad de disponer de los recursos —humanos y materiales— necesarios para garantizar la seguridad y de integrar socialmente a amplios sectores de población, los Estados deben estudiar la profundización en una red institucional de seguridad de alcance regional que identifique los escenarios estratégicos, más allá del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947, las Cumbres Presidenciales de las Américas y las Cumbres Iberoamericanas.

Escenarios de la seguridad

Si la política tiene la función de definir adecuadamente los problemas, es preciso realizar un análisis de las contingencias y explicar adecuadamente el origen de los desafíos que

¹ Hemerotecas de El País y El Mundo, 24 de septiembre de 2010.

² Hemerotecas de El País y El Mundo, 20, 25-30 de mayo y 31 de octubre de 2008.

comprometen violentamente la estatalidad y los derechos individuales. La seguridad exige de los poderes públicos tomar decisiones sobre lo que saben, que definan todo aquello que desconocen y que consigan certezas sobre todas esas zonas intermedias plagadas de interrogantes, para que el análisis de las decisiones adoptadas por las instituciones esté nítidamente separado del pensamiento estratégico de la planificación. En ese sentido, los académicos deben contribuir a presentar un conocimiento científicamente correcto y políticamente útil (Innerarity, 2011: 107-110).

América Latina afronta desafíos que amenazan con anular o corromper elementos esenciales de la estatalidad que actúan como garantía de la convivencia en libertad y la realización individual. Pese a que en el ámbito de la seguridad no existen soluciones ideales o preestablecidas, es esencial que las poblaciones nacionales respectivas participen de un proyecto común e inclusivo.

Por eso es necesario tener en cuenta las realidades y desafíos a los que se enfrenta cualquier estrategia de reforma política tendente a la creación de poderes públicos eficaces. De este modo, colaborarán en la reinstauración del valor normativo de un pacto civil y la renovación del prestigio y la capacidad de las instituciones.

No sólo para América Latina, sino para todos aquellos Estados organizados sobre ordenamientos constitucionales la efectiva garantía de la seguridad no es sólo un imperativo estratégico para evitar que las democracias sean debilitadas o inestabilizadas, sino también un deber moral para las sociedades que aceptan la vigencia de los Derechos Humanos. La inseguridad endémica, en la que se mezclan las peores muestras de despotismo y de arbitrariedad hacia la vida humana, es el ejemplo de los efectos del desmoronamiento de los poderes públicos, su imposibilidad para hacer cumplir la ley y, en definitiva, el fracaso del Estado. Falta de oportunidades, violencia endémica y la aparición de proyectos políticos nada respetuosos con los derechos individuales son algunas de sus consecuencias.

Aunque los ordenamientos constitucionales se han visto desbordados por las amenazas dinámicas a la seguridad nacional y personal, como hemos podido comprobar en América Latina, también han surgido nuevos elementos que permiten a los estados y sus sociedades reinstaurar el prestigio de la ley dentro de las fronteras. Si los desafíos que comprometen las capacidades

operativas de los Estados se basan en las quiebras de la soberanía, es en la actuación conjunta de los estados y la sociedad civil donde encontraremos la solución.

Bibliohemerografía

- Arteaga Martín, Félix y Enrique Fojón Lagoa (2007), *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Avilés Farré, Juan (2002), “Por un concepto amplio de seguridad”, *Monografías del CESEDEN*, núm 55, Madrid, junio, pp. 19-45.
- Calduch Cervera, Rafael (2001), “La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LIII, núms. 1-2, pp. 173-202.
- El País (2010), *El País*, 24 de septiembre.
- El País (2008a), *El País*, 20 de mayo.
- El País (2008b), *El País*, 25-30 de mayo.
- El Mundo (2010), *El Mundo*, 24 de septiembre.
- El Mundo (2008), *El Mundo*, 31 de octubre.
- FAES (Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales) (2012), *América Latina: una agenda de libertad 2012*, Madrid, FAES.
- Hoffman, Bruce (2006), *Inside Terrorism*, Nueva York, Columbia University Press.
- Innerarity, Daniel (2011), *La democracia del conocimiento, por una sociedad inteligente*, Barcelona, Paidós.
- Pearson, Frederic y Martin Rochester (2004), *Relaciones internacionales, situación global en el siglo XXI*, Santa Fe de Bogotá, Colombia, McGraw Hill.
- Polk, William (2008), *Políticas violentas. Una historia de la insurgencia, el terrorismo y la guerra de guerrillas. Desde la revolución americana hasta Iraq*, Barcelona, Libros de Vanguardia.
- Reinares, Fernando (2012), “Geografía mundial del terrorismo”, *Revista ARI*, núm. 95, marzo, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/51c0f6804a5aa1de9412bf3b1240dd34/revista_ARI_95_marzo_2012.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=51c0f6804a5aa1de9412bf3b1240dd34
- Reinares, Fernando (1998), *Terrorismo y antiterrorismo*, Barcelona, Paidós.
- Torres, Ana (2011), “La política comercial de la UE en la lucha contra las drogas en América Latina: 20 años de preferencias comerciales”, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, núm. 77/2011, 27 de abril, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari77-2011.
- VV. AA. (2006), *Control parlamentario del sector de la seguridad. Principios, mecanismos y prácticas*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

