

ciencia **Política**

Revista Ciencia Política

Publicación semestral del Departamento de
Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia

Director

Universidad Nacional de Colombia
André-Noël Roth

Coordinador académico

Universidad Nacional de Colombia
Alejo Vargas Velásquez

Comité editorial

Flaco

Francisco Rojas · ECUADOR

Universidad Católica de Lovaina

Mathieu de Nanteuil · BÉLGICA

Universidad de los Andes

Arlene B. Tickner · COLOMBIA

Universidad de Salamanca

Manuel Alcántara · ESPAÑA

Universidad François-Rabelais de Tours

Alfredo Gómez-Muller · FRANCIA

Universidad Nacional de Colombia

Leopoldo Múnera Ruiz

David Roll Vélez

Catalina Toro

Maguemati Wabgou

ASISTENTE EDITORIAL

Melina Lombana Reyes

Comité científico

Bélgica

Frédéric Debuyst

Colombia

Mario Aguilera Peña

Jorge Iván González

Ricardo Sánchez Ángel

Rodrigo Uprimy Yepes

Ecuador

Adrián Bonilla

España

Manuel Villoria

Estados Unidos

Cathy Conaghan

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Departamento de Ciencia Política

Carrera 30 45-03, Edificio 201, oficina 301

Bogotá, Colombia, tel. [+57] 316 5000, ext. 17309-17337

Correo electrónico: depciep_bog@unal.edu.co

Revista Ciencia Política

recipo_fdbog@unal.edu.co

recipo@gmail.com

www.derecho.unal.edu.co/recipo

Derechos reservados

Edición/diseño/cubierta

Patricia Miranda / Camilo Umaña / Olga Lucia García

Distribución y suscripciones

Siglo del Hombre Editores, Bogotá

Tel: [+57] 337 7700

ISSN 1909-230X

· La revista *Ciencia Política* es un instrumento de comunicación con la sociedad y, en particular, con la comunidad académica y científico-política, del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Se trata de una publicación semestral que se comenzó a editar en el año 2006 y que se orienta a catalizar el debate politológico en el ámbito colombiano, con una perspectiva global, ajena al enclaustramiento disciplinar y encaminada al desarrollo de la función pública de aportar a la construcción de una ciudadanía más informada, más crítica y más activa.

· El campo en el que se desenvuelve *Ciencia Política* es la publicación de artículos inéditos de investigación, de reflexión y de revisión en temas de teoría política, análisis político, gobierno y políticas públicas, y relaciones internacionales y globales. Para ello, la revista se estructura alrededor de tres secciones: "Tema central", en la que se desarrolla en extenso un tema previamente seleccionado; "Otras investigaciones", que incluye textos de diferentes temáticas y orientaciones; y "Recensiones", dedicada a la reseña de publicaciones recientes.

· *Ciencia Política* se encuentra incluida en el Índice de Publicaciones Seriadas, Científicas y Tecnológicas Colombianas, Colciencias, Categoría C y en el Índice, Directorio y Catálogo de Latindex.

Julio
Diciembre
2012

14

ciencia política

Estudios sobre seguridad y defensa

-
- 7-35 La defensa brasileña y su entorno subregional: una prueba para su política externa
HÉCTOR LUIS SAINT-PIERRE
Brazilian defense and its sub regional context: a foreign policy test
-
- 36-60 La problemática del narcotráfico en México y los esfuerzos institucionales para responder al flagelo
CARLOS BARRACHINA LISÓN
JUAN IGNACIO HERNÁNDEZ MORA
Drug trafficking in Mexico and the efforts to respond to the scourge
-
- 61-93 Adecuación de la defensa a la gobernabilidad democrática en América del Sur
ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ
Adapting defense to democratic governance in South America
-
- 94-112 Las fuerzas armadas en América Latina, antes y hoy
DIRK KRUIJT
The armed forces in Latin America, in the past and nowadays

3

Otras investigaciones

-
- 113-139 ¿Es posible pensar las migraciones internacionales desde el enfoque universal de ciudadanía? El Estado y la ciudadanía ante el desafío de la inmigración
MAGUEMATI WABGOU
Is it possible to think international migration from a universal citizenship approach? State and citizenship in the face of immigration challenge
-
- 140-193 La MANE y el paro nacional universitario de 2011 en Colombia
EDWIN CRUZ RODRÍGUEZ
MANE and the 2011 national university strike
- 195 Índice de autores
Revista Ciencia Política 2006-2012
- 198 Instrucciones para el envío de artículos

Presentación

Dada la ausencia de conflictos interestatales y de armas nucleares, y una constante resolución de conflictos por vías diplomáticas, América Latina y el Caribe es considerada una región pacífica. No obstante, una mirada atenta revela la existencia de múltiples violencias que afectan los derechos humanos, la seguridad y desarrollo democrático. Si bien el panorama dista de ser homogéneo y varía entre las subregiones, es notorio que a problemáticas tradicionales como la pobreza, la desigualdad y la inestabilidad política se ha sumado la consolidación de otras de naturaleza transnacional, tales como el crimen organizado, el narcotráfico y el tráfico de armas, y se han visibilizado temáticas que antes no eran consideradas de importancia en la agenda de seguridad, como es el caso de los asuntos medioambientales. Estas afectan la vida y el bienestar de los ciudadanos, a la vez que cuestionan las políticas públicas, instituciones y relaciones interestatales.

En este sentido, el presente número de la *Revista Ciencia Política* tiene como tema principal el análisis del panorama de la seguridad y la defensa en nuestra región. En los últimos años, el estudio sobre estos temas y su relación con los derechos humanos, la democracia, la integración y la cooperación regional en América Latina ha tenido grandes avances debido al interés que despierta el análisis de los cambios que se empiezan a producir desde mediados de la década de 1970, tanto en el ámbito global como a escala regional. Entre los cambios internos cabe señalar el fin de las dictaduras militares y las transiciones a la democracia en el marco de las transformaciones en el modelo económico, junto con los retos que la globalización impone. A nivel internacional, el fin de la Guerra Fría trajo consigo el cambio de un esquema bipolar a uno unipolar en lo político y multipolar en lo económico, de modo que surge un nuevo escenario para la formulación y ejecución de las políticas públicas y, por supuesto, un cambio en el modelo de seguridad, en la medida en que el considerado enemigo comunista desaparece, lo que da lugar a la identificación de otros tipos de amenazas y, de manera concomitante, al surgimiento de conceptos alternativos de seguridad (humana, ciudadana, multidimensional).

Hay una ampliación en la agenda de seguridad, que es menos monolítica y considerablemente más diversa, regional y local en carácter, a pesar de la calidad global de las nuevas amenazas y los objetos de referencia.

El conjunto de artículos abocados al tema presenta diversas perspectivas de análisis y casos. Así, el texto de Héctor Saint-Pierre, titulado

“La defensa brasileña y su entorno subregional: una prueba para su política externa”, analiza la relación entre las burocracias militares y diplomáticas y el ejecutivo en la formulación de la política exterior brasileña y su estrategia de posicionamiento en el escenario suramericano. Según el autor, a partir del gobierno de Lula, los intereses en materia de defensa se proyectan en la política exterior con una consistencia particular y única en la historia de Brasil.

Por su parte, el artículo “La problemática del narcotráfico en México y los esfuerzos institucionales para responder al flagelo”, de Carlos Barrachina y Juan Ignacio Hernández, aborda las reformas institucionales adelantadas en el sector seguridad durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2011) con el objetivo de hacer frente a los carteles del narcotráfico y la violencia. Los autores analizan la perspectiva gubernamental en el desarrollo de las reformas, tomando en cuenta variables de política interna y el impacto de actores externos, particularmente Estados Unidos, así como los obstáculos y limitaciones de dichas medidas.

Pasando a una perspectiva de análisis regional, el artículo “Adecuación de la defensa a la gobernabilidad democrática en América del Sur”, elaborado por Alejo Vargas Velásquez, analiza las relaciones cívico militares en el contexto democrático suramericano con base en los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. El texto parte por señalar las transformaciones en los conceptos de seguridad y defensa, y en el rol de las fuerzas armadas como actor en la institucionalidad política tras el fin de la Guerra Fría y los procesos de transición democrática. A partir de ello, se plantea la importancia de llevar a cabo reformas en el sector defensa que permitan su adecuación y contribuyan a la gobernabilidad democrática.

El grupo de artículos de la temática principal se cierra con el texto de Dirk Kruijt, “Las fuerzas armadas en América Latina: antes y hoy”, en el cual el autor analiza el papel de los militares en los regímenes políticos latinoamericanos desde una mirada histórica. Respecto al período más reciente, Kruijt enfatiza en los impactos de la participación de las fuerzas militares en la “guerra contra las drogas”, el crimen organizado, y en general, la *militarización* de la seguridad pública.

Este número es complementado por dos artículos, uno que presentan un trabajo enfocado en las relaciones internacionales y otro que abordan la acción colectiva y movimientos sociales. En primer texto, “¿Es posible pensar las migraciones internacionales desde el enfoque

universal de ciudadanía? El Estado y la ciudadanía ante el desafío de la inmigración” de Maguemati Wabgou, explora la relación existente entre nacionalidad y ciudadanía, y cuestiona la perspectiva hegemónica sobre ciudadanía vinculada a la nacionalidad. Así, el autor aboga por una ciudadanía universal, mediante una orientación política pluralista.

Finalmente, el artículo de Edwin Cruz, “La MANE y el paro nacional universitario de 2011 en Colombia”, aborda la protesta estudiantil en 2011, tomando como variables la estructura de oportunidad política, las estructuras de movilización y los marcos de la acción colectiva y discursos políticos. El autor resalta la importancia de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE) para el éxito del movimiento, cuyas estrategias discursivas estaban basadas en la reivindicación de la educación como derecho.

GRUPO DE INVESTIGACIÓN EN SEGURIDAD Y DEFENSA
Universidad Nacional de Colombia

La defensa brasileña y su entorno subregional: una prueba para su política externa

HÉCTOR LUIS SAINT-PIERRE

Profesor libre-docente y titular de Seguridad Internacional de la Universidade Estadual Paulista (UNESP). Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones (CNPq) del Brasil. Coordinador del área de Paz, Defensa y Seguridad Internacional del programa interinstitucional UNESP/UNICAMP/PUC-SP de Post-Graduación en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas, Brasil. Líder del Grupo de Estudios de la Defensa y Seguridad Internacional (GEDES/UNESP - Brasil). Director institucional de la Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED-Brasil) y miembro del directorio de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) con sede en Buenos Aires, Argentina.
hector.sp@uol.com.br

Brazilian Defense and Its Sub Regional Context: A Foreign Policy Test

ESTUDIOS SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA

Resumen

En este artículo partimos del supuesto de Raymond Aron de que la política externa es el resultado de la articulación de las gramáticas de la estrategia y la diplomacia. Nuestra hipótesis es que los intereses corporativos de las burocracias militar y diplomática pueden desviar u oponerse al ejercicio político del ejecutivo nacional en la proyección estratégica del país. Creemos que esta hipótesis puede contribuir para explicar la falta de empeño institucional para consolidar las iniciativas presidenciales brasileñas en el área de la política externa. Para probar esta hipótesis, analizamos la elaboración corporativa de la Estrategia Nacional de Defensa, que obedece a los intereses militares, y la creación del Consejo de Defensa Suramericano, donde la participación brasileña en las Comisiones de Trabajo, que debería ser ocupada por los representantes del Ministerio de Defensa, es prácticamente nula.

Palabras claves: Brasil, defensa, política externa, Consejo de Defensa Suramericano, proyección estratégica brasilera.

Abstract

This article is based on Raymond Aron's precept that foreign policy is the result of the articulation between strategic and diplomatic grammars. Our hypothesis is that military and diplomatic corporation interests may deviate or oppose the political exercise of the national executive power when framing the country's strategic projection internationally. It is our belief that this hypothesis can contribute to explain the lack of institutional effort to consolidate Brazilian presidential initiatives in the field of foreign policy. In order to verify this hypothesis, we analyzed the elaboration of the National Defense Strategy, that basically obeys the interests of the military interests, and the creation of the South American Defense Council, where Brazilian participation in the Work Commissions that should be fulfilled by representatives from the Ministry of Defense is practically absent. The evaluation of these two instances has shown that often the political initiative promoted Brazilian executive power is nullified.

Key words: Brazil, defense, foreign policy, South American Defense Council, Brazilian strategical defense.

Introducción

La materia empírica de la política internacional está compuesta por las imágenes y percepciones emitidas por las unidades políticas. Por eso, estas unidades dirigen la lógica de sus políticas externas para percibir e influenciar el ambiente internacional a través de sus dos gramáticas: la diplomacia y la estrategia –en la conceptualización aroniana (Aron, 1962)–. La eficacia de ese ejercicio depende, en buena medida, de la sintonía de las dos gramáticas. A su vez, esa sintonía resulta de la fuerza y coherencia con que la política imponga su lógica sobre aquellas. Caracterizo la “política externa” como el producto de dos embates: uno positivo, en el seno del proceso decisorio del ejecutivo, y otro negativo, caracterizado por el juego de los contrapesos de poderes, entre el ejecutivo y el legislativo. Este último embate, a su vez, tiene dos aspectos: por un lado, uno “inercial”, que comprende los actos legislativos de ratificación de pactos y tratados internacionales que balizan la estabilidad y previsibilidad del comportamiento internacional del país. Por otro lado, el ejercicio de la “política negativa” –en sentido weberiano (Weber, 1992)–, que es la actividad de la oposición política en el legislativo que, por medio de comisiones parlamentarias y de la práctica de procesos reglamentarios, intenta retrasar, inhibir o impedir el ejercicio positivo de la situación en el Gobierno¹.

El embate positivo, aquel que se traba dentro del proceso decisorio del ejecutivo, se modela como resultado de la dialéctica entre la voluntad del ejecutivo para formular las políticas gubernamentales y las de sus burocracias específicas (la diplomacia y las fuerzas armadas) en la lucha por imprimir una determinada dirección a la proyección del país en su relacionamiento con los otros y en su inserción en la política internacional. Aquí nos limitaremos a este embate entre el Gobierno y los propios instrumentos de poder, recordando que “quien quiera llevar la batuta en política, ya sea un monarca o un ministro, debe saber cómo jugar con los modernos instrumentos de poder” (Weber, 1992:94).

Tal vez Brasil nunca antes haya pasado por una prueba tan clara para mostrar el funcionamiento de esa dialéctica como en la actualidad. Después de mucho insistir sobre la prioridad del escenario sudamericano para la política externa, objetivo primordial de la estrategia de inserción internacional de Brasil, el Gobierno que era presidido por Luis Inácio Lula da Silva promovió la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) y lideró la creación, dentro de la misma, del

1. Como el bloqueo actual de partidos de la oposición contra la aprobación del ingreso de Venezuela al Mercosur, como es el deseo del Gobierno brasileño.

Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Con esos gestos, el presidente Lula mostró su determinación de priorizar la relación de Brasil con el escenario subregional sudamericano. Ambas propuestas, pero particularmente el CDS, exigen la sintonía de las gramáticas militar y diplomática en su adecuación subordinada a la lógica de la política externa. En efecto, para implementar aquellas iniciativas del ejecutivo, ambos instrumentos deben articularse y potenciarse en la tarea de modelar las percepciones subregionales. El objetivo de esa articulación sería reducir las desconfianzas de los países de la región para crear el ambiente propicio para la cooperación multilateral. No obstante, sin poseer un libro blanco de la defensa (LBD)² no lograba mostrar la transparencia de sus intenciones estratégicas que permitiese tranquilizar a sus vecinos. Por eso, quizás, el documento Estrategia de Defensa Nacional (END) haya despertado tanto interés internacional: por primera vez, Brasil tornaba pública su visión del mundo y de la región, sus percepciones de las amenazas y desafíos a sus intereses, así como la organización, disposición y preparo de la fuerza para develarlos.

Como pieza importante de la expresión de la política externa brasileña, la END, resultante de aquella dialéctica de las voluntades, debería representar de alguna manera las expectativas gubernamentales, diplomáticas y militares (o por lo menos de los sectores que lideran esas corporaciones), y los consensos político-partidarios logrados por la representación popular en el seno del parlamento, y respetar las indicaciones sugeridas en los debates de la sociedad organizada. Sin embargo, la diplomacia y la estrategia sufren en Brasil lo que se ha denominado “el destino de las paralelas” (Saint-Pierre, 2006)³. Este destino consiste en que, dependiendo de la ideología del sector burocrático que se encuentre en el comando de cada una de esas corporaciones, pueda haber o no coincidencia entre los objetivos que intentan imprimir a la implementación de la política externa. De la voluntad política del ejecutivo, especialmente del ímpetu de su carisma sobre aquellas estructuras burocráticas, dependerá el ordenamiento, la coherencia y la armonía de objetivos entre las tres voluntades. En caso de antagonismo valorativo, normalmente deberá

2. Actualmente ya está en marcha el proceso de elaboración del primer LBD, para ver la luz en 2012. Pueden ser consultados algunos de los debates dentro de ese proceso, la agenda temática y las comisiones en el portal del LBD: <https://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/>.

3. Con este artículo tratamos de mostrar, a través de un estudio empírico de la historia brasileña reciente, la relación de autonomía que mantienen las esferas diplomáticas y de la defensa en Brasil.

prevalecer la indicación del ejecutivo, aunque luchando duramente con la inercia corporativa de las burocracias inconformadas. Tal vez esta última situación de resistencia burocrática sea la que ha prevalecido en las iniciativas presidenciales para la política externa desde el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (es decir, desde que comenzó a destacarse la “diplomacia presidencial”) y la clave explicativa de por qué la fuerza de las iniciativas internacionales brasileñas, tanto en el área diplomática cuanto de la defensa, sea muchas veces seguida por la laxitud operativa en el momento de la formalización institucional.⁴

En las páginas siguientes analizaré brevemente aquellas dos iniciativas de lo que se conoce como “diplomacia presidencial”⁵ que resultaron en la creación del CDS y la publicación de la END. Trataré de destacar, en ambos casos, las dificultades que la emergencia de aquellas dialécticas coloca en el camino de su implementación. Dejamos fuera del análisis directo la influencia de la dialéctica con el legislativo, más por una cuestión de espacio y síntesis que por la relación abúlica que generalmente los parlamentarios muestran por estos temas. Expondremos en primer lugar la Estrategia Nacional de Defensa, un documento bastante técnico relativo al diseño estratégico nacional que se destina a construir los recursos estratégicos necesarios para la proyección brasileña en sus espacios de interés. En segundo lugar, analizaremos la trama política, tejida por el empeño del ejecutivo de Brasil, para construir un espacio de seguridad subregional con la creación del Consejo de Defensa Suramericano.

La Estrategia Nacional de Defensa

El Brasil precisaba de algún documento para cubrir la ausencia de un libro blanco de defensa (LBD), un documento oficial que presentase

4. Ambas burocracias, pero sobre todo la diplomática, descansan en algunos principios que guían su accionar internacional: la búsqueda de autonomía decisoria, el resguardo de la soberanía, la no intervención en asuntos internos a los Estados y la resolución pacífica de las controversias. Varios especialistas concuerdan en que el peligro de que compromisos institucionales puedan comprometer la autonomía decisoria es lo que explica la reluctancia de la diplomacia brasileña para formalizar acuerdos institucionales. Ver sobre este aspecto, entre otros: Cervo y Bueno, 2002; Pinheiro Guimarães, 2006; Moniz Bandeira, 2004; Amorim, 2011.

5. Hace referencia a las actividades específicamente diplomáticas del Gobierno, como visitas internacionales y negociaciones directas de los asuntos internacionales realizadas personalmente por el ejecutivo nacional. Esta modalidad de política externa es cada vez más frecuente en el mundo y marcadamente en América del Sur, reforzada por el fuerte presidencialismo, común en la región.

los principios, fundamentos y objetivos de la defensa, así como de la proyección estratégica de Brasil. Por un lado, por el visible contraste con sus vecinos sudamericanos –hacia los cuales se orientaba la prioridad manifiesta de la política externa brasileña del gobierno Lula y actualmente de Dilma Rousseff– casi todos contando con sus LBD, algunos de los cuales elaborados con amplio debate nacional que, al declarar públicamente sus sensibilidades y proyecciones estratégicas, acabaron destacando el déficit brasileño en ese aspecto. Por otro lado, los viajes emprendidos por el ministro Jobim, buscando mercados para reequipar el deteriorado parque bélico de las FFAA brasileñas, le mostraron la necesidad de contar con un documento que abriese la caja de la Defensa y dejase claras las intenciones brasileñas en su área de proyección. En efecto, algunos Gobiernos, especialmente europeos, no obstante ávidos por vender productos de defensa, condicionaron las negociaciones a una estrategia brasileña más clara.

También incidió en la promulgación la búsqueda de coherencia con la política regional. Al final, Brasil había sugerido la elaboración de un libro blanco regional de defensa. Finalmente, era notoria la necesidad de avanzar en el fortalecimiento de la conducción política en los asuntos de la defensa, aún dependiente del monopolio que los militares ejercen sobre esos temas. Este fortalecimiento, lento y gradual, precisaba institucionalizar de alguna manera la inserción de los nervios del Gobierno en la fibra muscular de los instrumentos de la defensa; es decir, viabilizar la gobernabilidad. Un paso fundamental había sido dado en 1999, por Fernando Henrique Cardoso, con la creación del Ministerio de Defensa (MD). Sin embargo, ese ministerio no garantizó la conducción del Gobierno sobre las FFAA, pues el Ministerio acabó siendo “amueblado” (para usar la metáfora del exministro José Viegas) con personal militar, con lo cual mantuvieron garantizada la autonomía política de las fuerzas. La ocupación de los espacios políticos del Ministerio por los militares fue posible por otro aspecto nunca atendido: la reorganización de las FFAA institucionalizando su conducción política mediante una clara cadena de comando. Este aspecto, acredita el ministro Nelson Jobim, fue atendido por la END que “fijó las bases para la consolidación del poder civil en la dirección de la defensa nacional, con la determinación de los papeles que le caben en ese proceso a los civiles y al brazo militar –Marina, Ejército y Aeronáutica–” (Jobim, 2009a).

El día del Ejército (7 de septiembre de 2007), el Gobierno de Lula solicitó y el ministro de la Defensa prometió entregar al país, el 7 de septiembre de 2008, una reformulación de la Política de Defensa o un

LBD. Fue dicho en ese acto y en otros discursos que, como metodología democrática de deliberación, durante ese año se generaría un amplio debate nacional que resultaría en un documento que cristalizaría los acuerdos de la comunidad nacional de la defensa. No se cumplieron los plazos ni se realizó el debate nacional. Finalmente la END (los militares ironizaron la sigla) fue presentada tardíamente y sorprendió a la insipiente comunidad de defensa brasileña que esperaba por el anunciado debate que, a pesar de que Jobim declarase que “el tema comenzó a estar presente en los medios, en el Congreso, en los cuarteles, en las reuniones empresariales, en las Universidades” (Jobim, 2009b:77), lo que no ocurrió. Si hubo algún debate y el tema rondó el ambiente académico, fue producto de la iniciativa de los propios académicos en la esperanza de que en algún momento la comunidad fuese convocada para discutir el tema nacionalmente.⁶

Lula puso en el comando de las definiciones de la END, además del MD, al recién nombrado ministro de Asuntos Estratégicos, Mangabeira Hunger. No obstante, en el documento no se nota esta dupla fuente de comando. En realidad, la END parece contemplar las expectativas de diferentes actores, entre ellos, cada una de las tres fuerzas. Es notorio en el documento el esfuerzo por satisfacer las demandas de los militares para evitar su oposición a los cambios que debían realizarse en la política de defensa para adecuar el documento a las necesidades de la política externa brasileña.

Análisis del documento

La END avanza en relación a los dos Documentos de Política Nacional de Defensa (DPDN) que la precedieron. Ella contempla aspectos que en aquellos habían quedado insuficientemente tratados y se atreve a diseñar la definición de lo que podríamos llamar “Gran Estrategia” en el sentido que Liddel Hart (1954) le da a la expresión. No obstante centrada en la defensa, la END toca en aspectos que exceden el ámbito ministerial de la defensa derramándose en las playas de la educación, la ciencia y tecnología, la economía, la infraestructura, la movilización nacional, etc. Aborda temas nunca antes tratados en documentos públicos, como la organización de las FFAA, su composición organizacional y sus prácticas operacionales, así como sobre las capacidades y los medios necesarios

6. No se puede considerar la convocatoria pinzada de uno u otro académico para “conversar” con el ministro Mangabeira Hunger como la realización del “gran debate” ni siquiera como debate, en el sentido estricto de la palabra ni en el sentido político de la propuesta.

para su eficiencia. Defiende la independencia tecnológica asentada en la articulación con la industria nacional reforzada con protección y auxilio económico para la producción autónoma de materiales estratégicos. Explícitamente menciona el desarrollo en áreas que considera esenciales para articular la defensa, como el desenvolvimiento científico-tecnológico en las áreas de cibernética, aeroespacial y, especialmente, nuclear.

El documento organiza la Estrategia de Defensa Nacional en tres ejes: 1) la organización de las FFAA; 2) la reorganización de la industria nacional de material de la defensa y 3) la composición de los efectivos de las FFAA y la movilización nacional por medio del Servicio Militar Obligatorio y de un Servicio Civil Obligatorio suscrito a la defensa. Veamos algunos de los principales conceptos que articulan este documento.

Desarrollo y defensa

Una consideración importante del documento es que asocia la estrategia de desarrollo del país a la defensa. Tal vez inspirados en el binomio conceptual “seguridad y desarrollo” que apareció en los últimos documentos de la Organización de los Estados Americanos, o apoyados en la falacia del *spin off* de la investigación y desarrollo en ciencia y tecnología de la defensa para la industria civil⁷, en este documento se substituyó el concepto de “seguridad” por el de “defensa” para afirmar la inseparabilidad de la estrategia de Defensa del Desarrollo Nacional y que “Cada una refuerza las razones de la otra. En ambas, se despierta para la nacionalidad y se construye la nación” (END, 1). La imbricación entre ambas se configura en el fortalecimiento de tres sectores considerados estratégicos: espacial, cibernético y nuclear. Sin especificar qué ministerio conduciría el desarrollo científico en estas áreas (si el de Ciencia y Tecnología, el de Educación o el de la Defensa), garante que “por su propia naturaleza, esos sectores trascienden la división entre desarrollo y defensa, entre lo civil y lo militar” (ídem, 6).

7. No hay prueba empírica de que el esfuerzo nacional en investigación y desarrollo en ciencia y tecnología para la defensa promueva un desarrollo económico social, ni siquiera que impulse avances justificados para la ciencia y tecnología civil. No existen casos históricos en los que se haya constatado claramente un aumento considerable de empleo ni del PIB nacional por esa costosa inversión social. No es preciso justificar el esfuerzo en tecnología autónoma en cualquier área estratégica por parte de un país que decida emerger entre las potencias mundiales, pero no se puede ocultar el costo que ese esfuerzo significa para el país y la inevitable postergación de otras prioridades nacionales, como disminuir las vulnerabilidades con investimentos en salud pública, servicios sanitarios básicos, en la educación fundamental o, inclusive, directamente en la ciencia y tecnología civil o/y el financiamiento del desarrollo de procesos productivos civiles.

Finalmente, aunque Brasil se autodeclare pacífico y haya ratificado el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), el documento reafirma “la necesidad estratégica de desarrollar y dominar la tecnología nuclear” y más adelante, cuando trata específicamente de la Marina, confiesa la decisión nacional de adquirir medios navales de propulsión nuclear, especialmente el viejo sueño de la Marina, la fabricación del submarino nuclear (ídem, 16).

El 26 de agosto de 2008, el almirante Julio Soares de Moura Neto, comandante de la Marina, había declarado que el plazo máximo para la entrega del submarino nuclear brasileño sería 2021. La primera fase del proceso, que contempla el enriquecimiento de uranio, ya está concluida y todo indica que el casco será construido en cooperación con Francia. La construcción del submarino nuclear podrá costar 600 millones de dólares, más del doble que se precisa para construir un submarino convencional. Aun así, según el almirante Othon Luiz Pinheiro da Silva –precursor del proyecto del submarino nuclear en 1979–, dado el gigantesco litoral de Brasil, la Marina precisaría de seis de esos submarinos para una protección efectiva de la plataforma continental⁸.

Movilidad y presencia

El objetivo principal declarado por la END es contar con una fuerza militar suficiente para disuadir “la concentración de fuerza hostiles” en las fronteras nacionales (ídem, 5). Para satisfacer este objetivo, se propone desarrollar tres capacidades: monitoreo y control, movilidad y presencia. Por la dimensión de Brasil, el énfasis recae en la “movilidad estratégica”, para llegar al teatro de operaciones rápidamente, y la “movilidad táctica”, que posibilitaría dominar ese teatro por la capacidad de desplazamiento en su interior. La movilidad táctica y estratégica permitiría cubrir la extensión territorial nacional y responder con letalidad cualquier agresión o amenaza rápidamente. Sin embargo, esta prioridad se ve comprometida con la directiva de “presencia”. No obstante la END reconozca que “el esfuerzo de presencia, sobre todo a lo largo de las fronteras terrestres y en las partes más estratégicas de la costa, tiene limitaciones intrínsecas” (ídem, 6), propone “concentrar la presencia de unidades del Ejército, de la Marina y de la Fuerza Aérea en las fronteras” (ídem, 8).

Si bien es notoria la ausencia del Estado en vastas regiones de las fronteras nacionales, especialmente las amazónicas, no vemos la

8. “Informe Brasil” en Observatorio Cono Sur de Defensa y Fuerzas Armadas, 27 y 29 de septiembre de 2008, en observatoriodedefesa.blogspot.com.

pertinencia estratégica de acantonar fuerzas en esas regiones. Aun reconociendo la importancia de una mayor presencia del Estado por medio de los ministerios de Salud, Educación, Justicia y otros, la construcción de bases, aeropuertos y arsenales ofrecería la logística para un eventual invasión de una potencia mayor (que sería la hipótesis para estas preocupaciones). Sin esa presencia militar física, la propia Amazonia sería el principal obstáculo para esa eventual invasión y la fuerza podría estar preservada, preparada, en alerta y en condiciones de rápido desplazamiento para fijar, hostilizar y posteriormente repeler a las fuerzas invasoras.

El Estado Mayor Conjunto y la relación de la política con la fuerza

Un punto políticamente destacable y coherente con el principio de la movilidad es la propuesta de unificar las operaciones de las tres fuerzas con la creación del Estado-Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMC). Esta tardía innovación representa un importante paso en la organización militar que fortalece al MD y, consecuentemente, a la conducción política de la defensa. Desde el punto de la reorganización militar, cabe al ministro indicar y al presidente nombrar a los comandantes de cada fuerza que integrarán el EMC. Estos dirigirán, formularán la política y doctrina y prepararán a los órganos operativos de cada una de las fuerzas. Los estados mayores de cada fuerza formularán la estrategia respectiva a su fuerza. La END proyecta la estructura conjunta⁹ de las FFAA también para todas las áreas y regiones de actuación: “En cada área deberá ser estructurado un Estado Mayor Conjunto, que será activado para realizar y actualizar, desde el tiempo de paz, las planificaciones operacionales del área” (ídem, 8). Para viabilizar las reuniones regionales regulares de los comandantes de cada fuerza, la END propone la reagrupación de las mismas para que los distritos Navales o los Comandos de Área tengan sus áreas de jurisdicción coincidentes.

Esta propuesta de la END sufrió fuertes críticas de sectores militares, fundamentalmente del ejército terrestre. Estos sectores, resistentes a la mudanza, argumentaban que la creación del EMC provocaría la pérdida de identidad de cada fuerza y el debilitamiento de la autonomía

9. Es digno de mención una curiosidad: en Brasil, las operaciones militares entre las diferentes fuerzas siempre fue llamado “combinadas” y las operaciones con fuerzas de otros países eran referidas como “conjuntas”. En este documento se invierte la nomenclatura adecuándola a la semántica del resto de la subregión, que se refiere por “conjunto” al esfuerzo de las tres fuerzas y combinado cuando compartido con otro(s) país(es).

de los estados mayores en relación al MD¹⁰. Esta resistencia quedó registrada en algunos discursos de despedida de militares en el acto de su pasaje a la reserva (paso previo al retiro), impensables en democracias consolidadas. Parte de esos discursos criticaban justamente lo que debería ser un objetivo claro y explícito de la Política de Defensa en democracia: la obvia consolidación del MD como instrumento de ejecución de la política del Gobierno electo, único y legítimo, detentor del monopolio de la violencia del Estado:

El Ministro de Defensa ejercerá, en la plenitud, todos los poderes de dirección de las Fuerzas Armadas que la Constitución y las leyes no reservaren, expresamente, al presidente de la República. La subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político constitucional es presupuesto del régimen republicano y garantía de la integridad de la Nación. (idem, 07)

Para algunos militares, el fortalecimiento del MD frente a los comandos individuales de las fuerzas, sumado a su prerrogativa para designar los comandantes de cada fuerza son inaceptables; para ellos, esas medidas “traerán nuevamente antiguas costumbres de politización de los negocios internos de las Fuerzas Armadas”¹¹.

Proyección de poder

Un concepto típico de la época de la dictadura militar, que hacía mucho tiempo no se veía en la literatura brasileña y que reapareció en la EDN, es el de “proyección de poder”. El concepto de “potencia” es polisémico y en el ambiente de las relaciones internacionales puede referirse a diferentes capacidades del Estado, como la militar, económica, cultural, política, diplomática, etc. (Deutsch, 1978) El comportamiento internacional de Brasil ha sido últimamente reconocido por su eficiencia diplomática y sus buenos oficios en el ambiente internacional, particularmente el regional, más enfáticamente desde finales de 2007, con el decidido apoyo de la “diplomacia presidencial” del expresidente Lula. Por lo tanto, “proyección de poder” puede ser leído como el *sowft power* por el que Brasil se destaca en los varios escenarios internacionales por los que transita. Sin embargo, en la END, la referencia a la

10. Ver “Exército critica plano de defesa e vê comandos enfraquecidos”, *Folha de São Paulo*, marzo 4 de 2009.

11. General Luiz Cesário da Silveira Filho, “Carta a um Jobim fora do tom”, en *Jornal do Brasil*, marzo 17 de 2009, en <http://jbonline.terra.com.br/pextra/2009/03/17/e170323982.asp>, consultado el 15 de mayo de 2009.

“proyección de poder” aparece fundamentalmente en el acápite relativo a la Marina, donde se trata del aumento del poderío naval y de la adquisición de medios de superficie y submarinos nucleares. Aquí, este concepto queda inequívocamente asociado a la fuerza: “la proyección de poder se subordina, jerárquicamente, a la negación del uso del mar” (END, 15), aunque esa “negación del uso” en el pasaje citado se refiera al mar continental brasileño, donde se encuentran algunos intereses estratégicos, como las plataformas petrolíferas de aguas profundas, islas y archipiélagos, puertos y vías de comunicación marítima. Sin embargo, al tratar de hipótesis de empleo de la fuerza y especificar las capacidades deseadas para las FFAA, apunta expresamente la “proyección de poder en las áreas de interés estratégico” (ídem, 46).

Preparación “no convencional”, flexibilidad y Servicio Militar Obligatorio

Otro concepto interesante, menos por la novedad que por tornarse explícito, es la reivindicación para el Ejército de “algunos atributos” de las fuerzas “no convencionales”. No es de extrañar: ante la facilidad con que las fuerzas norteamericanas penetraron en Irak en 1991, resultó claro, como advirtió el general Erick de La Maisonneuve, que ningún ejército convencional podría oponerse a la voluntad de un ejército de aquel porte. Ante una superpotencia, para este autor, solo restan dos alternativas: el salto democratizante hacia el nivel nuclear de beligerancia (para quien posea la tecnología o la pueda adquirir) o el descenso al infierno de la guerra subclásica: guerra de guerrilla y terrorismo (La Maisonneuve, 1997).

En algunos ejércitos sudamericanos se manifiesta la tendencia a prepararse para la doctrina que llamamos en otro lugar¹² “estrategia de la resistencia disuasoria”. Esto es que, paralelamente a la disuasión convencional, estos ejércitos realizan una preparación explícita para adecuarse a una prolongada resistencia subclásica:

Un ejército que conquistó los atributos de flexibilidad y de elasticidad es un ejército que sabe conjugar las acciones convencionales con las no convencionales. La guerra asimétrica, en el cuadro de una guerra de resistencia nacional, representa una efectiva posibilidad de la doctrina aquí especificada. (END, 23)

En la explicitación de esta preparación reside su eficacia disuasoria: la estrategia consiste en economizar esfuerzos para evitar la invasión y mostrarse preparado y políticamente decidido para resistir

12. Saint-Pierre y Bigatão, 2008; Saint-Pierre, 2010.

a la permanencia del ejército invasor, desestabilizar el Gobierno de ocupación e impedir la administración foránea.

El reparo posible a este respecto es sobre la especialización de ese combatiente para el ambiente de selva. Si bien concordamos con que “los imperativos de flexibilidad y de elasticidad culminan en la preparación para una guerra asimétrica” (ídem, 23), nos parece que apenas preparar “un combatiente detentor de calificación y de rusticidad necesarias a la competencia de un combatiente de selva” (ídem, 22) es restringir el ambiente de la resistencia. Esa doctrina deja de lado el ambiente urbano, donde teóricamente se ubicaría la administración invasora, los golpes de la resistencia tendrían mayor impacto mediático y permitiría la articulación con fuerzas políticas en resistencia para organizar la insurgencia. Fuera de la hipótesis de un recorte del territorio amazónico por fuerzas extranjeras superiores en potencia para autonomizarlo de Brasil, la idea de que una potencia superior invada Brasil por la selva amazónica, soportando las penurias de ese escenario, pudiendo atacar directamente los centros de gravedad nacional con una fuerza aérea prácticamente invisible e inalcanzable para artillería antiaérea convencional, parece poco plausible.

Para adecuar su desempeño a las misiones constitucionales tanto en tiempos de paz como de guerra, el Ejército deberá seguir los preceptos estratégicos de la flexibilidad y la elasticidad. Por flexibilidad, la END entiende la falta de rigidez en el empleo de la fuerza y, recuperando a Lidell Hart (1954), afirma que consiste en “la capacidad de dejar el enemigo en desequilibrio permanente, sorprendiéndolo por medio de la dialéctica de la desconcentración y de la concentración de fuerzas” (END, 19).

La insistencia en el Servicio Militar Obligatorio (SMO) y su alargamiento parece encajarse en la idea de la “estrategia de la resistencia disuasoria” y de la “elasticidad” que se espera conferir a la fuerza. Con este concepto, la END se refiere a la capacidad de aumentar la dimensión de las fuerzas en casos de necesidad de una movilización en gran escala de recursos humanos y materiales para defender al país. La disponibilidad de esta capacidad exige la existencia de reservas provenientes del SMO, que también tendría la función de integrar a las FFAA con la nación (ídem, 19) lo que permitiría disponer de la logística popular necesaria para una resistencia prolongada¹³. Sin embargo, la idea

13. Varias consideraciones del END en ese sentido parecen fuertemente inspiradas en reflexiones de Mao Tse-Tung, especialmente las contenidas en “Problemas estratégicos de la guerra revolucionaria” y “Sobre la guerra prolongada” (Tse-Tung, 1967).

decimonónica del SMO, en contramano de la formación de los ejércitos más actualizados, parece contrastar con la propuesta de Fuerzas de Acción Rápida Estratégica, que exige recursos humanos altamente capacitados, entrenados y armados para operar en los más diversos terrenos y condiciones, utilizando medios de comunicación y armamentos de altísima tecnología “desde los menos sofisticados, tales como el radar y los instrumentos portátiles de visión nocturna, hasta las más avanzadas formas de comunicación entre las operaciones terrestres y el monitoreo del espacio” (ídem, 20). La preparación y entrenamiento específico para este tipo de soldados dista mucho del que se puede ofrecer a un conscripto en tiempo, profundidad y especificidad. No obstante, el soldado conscripto requiere la atención de oficiales y suboficiales durante por lo menos seis meses de entrenamiento para realizar funciones meramente subsidiarias en cualquier escenario futuro de guerra. Además del peso presupuestario del SMO, que desviaría aplicaciones que podrían promover profesionalización e investigación en ciencia y tecnología para la defensa o inversión en medios, su implementación desvía a las FFAA de su preparación para su empleo específico, para ocuparlas en el entrenamiento de conscriptos. Finalmente, la integración entre la nación y sus FFAA puede ser buscada por medios más eficientes que el SMO, como los políticos y culturales, que democratizan los temas de la defensa y concienticen a los ciudadanos de sus deberes con ella¹⁴, que no se confunden necesariamente con “tomar en armas”. Después de todo, “el compromiso de toda la nación en su propia defensa” (ídem, 19) no puede significar simplemente “la nación en armas” aunque en determinados momentos pueda exigirlo.

Hipótesis de empleo: estrategia sin “enemigos”

Un avance en este documento fue reconocer la inexistencia de enemigos y la indeterminación de las amenazas. Como consecuencia, se substituye el concepto “hipótesis de guerra” por “hipótesis de empleo”, más adecuado al compromiso constitucional de Brasil con la paz. El documento (ídem, 40-ss.) prevé una escalada de cuatro alternativas de empleo de la fuerza en un proceso que va desde la paz al término de un conflicto; es decir, de retorno a la paz:

1. Durante la paz prevé la optimización de costos para la manu-

14. Sobre la movilización nacional, Mao decía que “Primero, consiste en explicar al ejército y al pueblo el objetivo político de la guerra. Hay que hacer comprender a cada soldado y a cada civil por qué es necesario batirse y qué tiene que ver la guerra con ellos” (Tse-Tung, 1967:253).

tención de la fuerza, adiestramiento y preparación, y actividades de inteligencia para monitorear la emergencia de potenciales amenazas y accionar una “alerta temprana”.

2. Para la crisis está prevista la activación de una estructura de gerenciamiento de crisis compuesta por el Ministerio de la Defensa y otros si es necesario. El empleo de las FFAA podrá ser singular o conjunto, de manera flexible en respuesta adecuada a las circunstancias. Si el conflicto se orientase para la confrontación armada, otros dispositivos serán activados, como comandos operacionales, planos de campaña, declaración de Zona de Defensa en los territorios que merezcan y recomposición de fuerzas con la reserva militar, hasta llegar a la movilización nacional.
3. Durante el conflicto armado se ejecutaría el Plan de Campaña.
4. Al término del conflicto se procederá a la progresiva desmovilización.

La END y el ambiente internacional

La preocupación brasileña con el ambiente internacional y especialmente el subregional se manifiesta en prácticamente todos los aspectos estratégicos de que trata la END. Con relación a la subregión, propone estimular la integración de América del Sur como forma de contribuir para la defensa de Brasil, además de fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de la defensa (ídem, 11). Admite que esa cooperación es fundamental para disminuir las posibilidades de conflictos tradicionales en la región y preparar el ambiente para el funcionamiento del Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Reconoce la importancia del CDS para aumentar la escala del mercado regional y compensar la inversión que permita la autonomía estratégica “posibilitando el desarrollo de la producción de defensa en conjunto con otros países de la región” (ídem, 13). Para el ambiente internacional, propone la preparación de las FFAA para mayor participación en Misiones de Paz sobre mandato de la ONU o en apoyo a organizaciones multilaterales de la región.

Ciencia y tecnología, industria para la defensa

Ciencia, tecnología y complejo industrial para la defensa forman una triangulación articulada por el proyecto que conjuga civil-militar con desarrollo dual. Me atrevería a decir que constituye el cimiento que fortalece la base de una estrategia de defensa con clara vocación por la autonomía y la libertad de acción. Se enraíza en la integración de institutos académicos y militares con proyectos comunes y finalidad dual

[...] serán estimuladas iniciativas conjuntas entre organizaciones de pesquisa de las Fuerzas Armadas, instituciones académicas nacionales y empresas privadas brasileñas. El objetivo será fomentar el desarrollo de un complejo militar-universitario-empresarial capaz de actuar en la frontera de tecnologías que tendrán casi siempre utilidad dual, militar y civil. (Ídem, 33)

Se prepara con apoyo institucional de facilidades crediticias e impositivas, así como con la liberación de compras sin licitación (obligatorias en todas las compras del sector público) subordinada, de ese modo, “las consideraciones comerciales a los imperativos estratégicos” llegando a “organizar el régimen legal, reglamentario y tributario de la industria nacional de material de defensa para que refleje dicha subordinación” (ídem, 31). Finalmente, se riega con la ampliación de un mercado subregional para disminuir los costos de la producción en la escala de mercado con la propuesta de producción cooperativa con los vecinos (ídem, 13). Pero si esta estrategia no resulta, el Estado buscará clientela externa para garantizar la continuidad de la producción en defensa. Otro aspecto de alcance subregional es el propósito del MD en combinación con el ministerio de Relaciones Exteriores y las FFAA, que “buscarán contribuir activamente para el fortalecimiento, la expansión y la consolidación de la integración regional, con énfasis en la pesquisa y desarrollo de proyectos comunes de productos de defensa” (ídem, 57-58).

Formación de cuadros civiles para la defensa

En los comienzos del gobierno de Lula, en uno de los primeros discursos, su ministro de Defensa, José Viegas, confesaba la necesidad de “conformar el Ministerio de la Defensa con civiles”, dejando en claro la dificultad de contar con civiles capacitados para ocupar los cargos del flamante ministerio decorado en verde-oliva. Otra de las preocupaciones del MD, que se refleja en las directivas de la END, es la relativa a la popularización del tema de la defensa y la formación de cuadros civiles, no solamente para ocupar los cargos funcionales para “conformar” la defensa, sino también de especialistas académicos: “Un interés estratégico del Estado es la formación de especialistas civiles en asuntos de la defensa” (ídem, 35). La idea es apoyar e incentivar a las universidades en programas de las diferentes ciencias que versen sobre la defensa. Actualmente existen algunos programas que vinculan la voluntad del MD con el de la educación¹⁵, induciendo investigaciones

15. Como el Programa Pró-Defesa (https://www.defesa.gov.br/pro_defesa/index.php) del

y cursos de posgrado en esa área. Pero tal vez el mayor incentivo sería la perspectiva clara de una posibilidad laboral real para los formados en el área específica, lo que se lograría solamente con la abertura de concursos públicos para cargos funcionales dentro del MD.

La proyección brasileña en el ámbito de la defensa subregional

No obstante que los discursos del expresidente Luiz Inácio Lula da Silva y de su ministro de la Defensa, José Viegas Filho, mencionasen la voluntad política de una mayor proximidad con los países de América del Sur en las cuestiones de la defensa y la seguridad, es notoria la resistencia a institucionalizar¹⁶ acuerdos bilaterales o multilaterales con la finalidad de instituir una estructura de defensa común para la subregión a corto o mediano plazo:

Creo que es importante resaltar que me parece correcta nuestra opción, en los últimos quince años, por enfatizar, en el Mercosur, la dimensión comercial de la integración. En mi evaluación, el desarrollo de estructuras más rígidas de integración político-militar sería una especie de “techo” de la construcción, correspondiendo a una etapa posterior del proceso. En el estado actual, debemos dar continuidad, en el área de la defensa, a la línea del establecimiento de vínculos específicos. Debemos, por ejemplo, mantener nuestros ejercicios combinados. Debemos profundizar, en la medida de lo posible, la coordinación de posiciones. Pero no es el momento, todavía, de pensar en una reproducción, en el plano político-militar, de las estructuras jurídico-diplomáticas con que ya contamos en el plano comercial. (Viegas, 2004)

En lugar de una profundización de la cooperación en defensa, el ministro prefirió priorizar el proceso de integración de las industrias de armamentos militares en la subregión, destacando las ventajas económicas: “Actuando de forma coordinada, ganaremos en escala y, por tanto, produciremos más, mejor y a costos mas reducidos. Actuando

MD y del ME, que por medio de concursos nacionales seleccionan propuestas de cursos y programas de investigación universitarios que son incentivados con becas de estudio y recursos financieros para equipos y todo lo necesario para la realización de las propuestas. Una de esas propuestas fue la creación del área del primer posgrado académico en “Paz, Defensa y Seguridad Internacional” (<http://www.unesp.br/santiagodantassp/>).

16. Entendemos aquí por “institucionalizar” el encuadramiento formal y reconocido de instancias deliberativas o la realización explícita y formal de acuerdos, pactos y tratados posibles de ser ratificados por el Congreso para valer como instrumento vinculante de la política de Estado.

concertadamente, contaremos con mercados mayores y más previsibles, lo que nos beneficiará también como consumidores” (ídem).

La principal medida adoptada en aquel momento en el campo de la defensa fue la búsqueda de un diálogo interinstitucional más denso con algunos países, estableciendo grupos de trabajo bilaterales en materia de la defensa con Argentina, Bolivia, Chile Perú y Uruguay. Además, Viegas se empeñó en organizar reuniones de ministros de Defensa suramericanos. Tales reuniones, iniciadas en Brasilia en 2003 y que acontecieron en otras dos ocasiones, buscaron construir consensos mínimos entre los Gobiernos locales. En diversos pronunciamientos, el ministro Viegas comunicó la intención de profundizar las medidas de confianza mutua entre las fuerzas armadas de los países vecinos, bien como la necesidad de incrementar los ejercicios militares conjuntos, buscando una mayor articulación militar en la región. Las preocupaciones con la posibilidad de que el conflicto civil colombiano se arrastrase para los otros países de la subregión llevó a buscar mayor al diálogo con Colombia. Brasil estableció, en julio de 2003, un Grupo de Trabajo de la Criminalidad y del Terrorismo con Colombia. Los dos países también formaron una Comisión Mixta Antidrogas.

Es posible concluir que Brasil, hasta la iniciativa del CDS, había preferido promover la confianza mutua y la cooperación esporádica solo de manera *ad hoc*, y/o producir e implementar un plano de cooperación militar efectiva a corto o medio plazo. Ya en aquel momento miembros de la diplomacia y del Gobierno brasileño reconocían la importancia de buscar un diálogo mayor en América del Sur sobre los asuntos de la defensa y de la seguridad internacional, y hasta pensaban en la posibilidad de crear un organismo de defensa común en el Mercosur. Sin embargo, en ningún momento se asumieron compromisos para la creación del mismo ni se llegaron a institucionalizar esas instancias. La propuesta brasileña para el entorno regional y subregional se limitó a la promoción de la confianza mutua en el campo de la política militar y de las fuerzas armadas. Fueron implantadas especialmente con Argentina y, en menor escala, con los demás países del Mercosur. No obstante, no se llegó a consolidar una institucionalización de la integración en defensa que significase compromisos y, por tanto, que colocase en riesgo a la autonomía de Brasil.

A pesar de evitar definir ámbitos integracionales en la subregión y tal vez orientados por un principio del gobierno de Lula para la política externa en el área de la defensa y seguridad internacional¹⁷, desde fines

17. Ese principio buscaba “Consolidar el papel del Brasil como promotor de la

de 2006 y comienzos de 2007 se nota un cambio en la relación del Brasil con la subregión. Para Cerro, a partir de ese momento el Itamaraty asume la responsabilidad de definir la política de seguridad subordinándola a la estrategia de las relaciones exteriores. Para este autor, “la política de seguridad debería subordinarse al proceso de integración regional” (Cerro, 2008:145). Tal vez como resultado del empeño personal de Lula, las autoridades, tanto del MD cuanto de Relaciones Exteriores, así como el secretario especial de la Presidencia, se movilizaron para crear un foro institucional de defensa para América del Sur. El resultado de esa articulación político-diplomática es lo que analizamos a continuación.

El Consejo de Defensa Suramericano

Desde la segunda mitad de 2007 comenzó a circular la noticia de que Brasil estaba impulsando la creación de un Consejo de Defensa Suramericano (CDS). La inexistencia de detalles más precisos comenzó a levantar sospechas entre los analistas y especialistas sobre la forma en que se articulaba políticamente o pretendía “imponer” ese proyecto. Notas dispersas fueron apareciendo en la prensa hasta que en marzo de 2008, una vez superado el punto más álgido de la crisis suscitada entre Colombia y Ecuador, la idea del CDS asumió notoriedad. Los discursos del ministro de la Defensa brasileño, Nelson Jobim, en los Estados Unidos, apuntaban a la necesidad de crear un organismo suramericano para que los países de la subregión pudiesen actuar en las cuestiones internacionales “con una posición relevante y no pura y simplemente manipulados por otras circunstancias y otros intereses”¹⁸. Según el asesor para asuntos internacionales de la Presidencia, Marco Aurelio García, el Consejo tendría la capacidad de evitar tensiones en América del Sur como la ocurrida en el inicio de 2008 entre Colombia y Ecuador. Nelson Jobim inició una gira para reunirse con los ministros suramericanos para promover la iniciativa, lograr apoyo y aclarar dudas al respecto. El objetivo era que en la reunión de creación de la Unasur, el 23 de mayo de 2008, el Consejo fuese creado. Finalmente, en ese contexto la propuesta fue presentada formalmente a las delegaciones de los países suramericanos.

integración regional y hemisférica en materia de defensa, bien como sedimentar su presencia en los foros internacionales de defensa, realzando a posición brasileira en el mantenimiento de la paz mundial”, como dijo en discurso del Ministro de Estado de la Defensa, José Viegas Filho, en el Instituto Rio Branco, marzo 18 de 2004. Ver: www.mre.gov.br.

18. “Ministro quer criar conselho sul-americano”, en *Folha de São Paulo*, Brasil, marzo 21 de 2008.

El tratado constitutivo de la Unasur¹⁹ señala, como uno de los objetivos de la unión, el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa. Sin embargo, los representantes suramericanos, principalmente por la oposición del expresidente colombiano Álvaro Uribe, no lograron en ese momento un acuerdo sobre el CDS. Así mismo, se acordó la constitución de un grupo de estudio sobre el Consejo de Defensa, con dos representantes de cada país (uno del área de defensa y otro de relaciones exteriores) con un plazo de 90 días para expedir una propuesta final. Frente a lo que parecía un fácil consenso subregional, Uribe explicó que Colombia rechazaba la creación del Consejo, pero agregó: “Sí hemos aceptado la formación de un grupo de trabajo”²⁰. Su argumento fue que la región ya cuenta con la OEA y que existen divergencias con países vecinos en torno a la clasificación de grupos armados como “terroristas”. Ante la firmeza de Uribe, Lula da Silva afirmó que “Precisamos contar con nuestro sector de defensa pensado conjuntamente. Eso solamente será posible si creamos el instrumento, que es el Consejo”. Por su parte, la expresidenta chilena Michelle Bachelet defendió la creación del CDS argumentando que este tendría condiciones de normatizar acciones, como la intervención militar en Haití, “Vamos a combinar las capacidades. Hay elementos que cada país considera como oportuno. Queremos cerrar el grupo de trabajo con tarea concreta”²¹ y agregó que el proyecto hubiese “fracasado” sin que hubiese sido propuesto.

No obstante los esfuerzos diplomáticos del Ministerio de Defensa brasileño por divulgar la propuesta, existía un consenso entre autoridades y especialistas suramericanos del área de la defensa en dos puntos: no estaban claros el contenido, el alcance ni la intención de la propuesta y la gestión política brasileña en el lanzamiento de la propuesta fue percibida en la subregión como impositiva e imperial. En una reunión de especialistas en París²², Marco Aurelio García explicó que la propuesta era abierta y vaga justamente porque se trataba de una

19. En su artículo 3, “Objetivos Específicos”, inciso S.

20. “Colombia pide que América del Sur considere terroristas a las FARC”, en Portal de Noticias, http://www.rpp.com.pe/detalle_125856.html.

21. Gabriela Guerreiro, “Lula nega fracasso em Conselho de Defesa, mas presidentes adiam discussão”, *Folha de São Paulo*, mayo 23 de 2008. Disponible en <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ultg6u404812.shtml>.

22. “EU-Latin America Military Cooperation Working Together for International Security”, European Forum of the Fort Copacabana Conference, EU Institute of Strategic Studies, París, 21 y 22 de abril de 2008.

convocatoria para que los representantes de los países de la subregión discutieran la forma y el contenido del proyecto.

Las negociaciones indicaban que el CDS no se proponía establecer una alianza militar ni ser un órgano operacional de carácter militar para la resolución de los conflictos. Aparecía más como la búsqueda genérica de una identidad suramericana, como una tentativa de integración del pensamiento subregional de defensa para discutir percepciones de amenazas y desafíos, y tratar de satisfacer las necesidades comunes de defensa. Esta iniciativa defendió, como principios generales, la consolidación de la democracia y la paz, la no intervención en los asuntos internos, el respeto a la soberanía de los países de la subregión, la autodeterminación de los pueblos y la integridad territorial.

Finalmente, en la Cúpula Extraordinaria de la Unasur, realizada en la Costa do Sauípe (Bahía, Brasil) el 16 de diciembre de 2008, los presidentes suramericanos establecieron el CDS, que integra 12 países de la subregión en un órgano consultivo, cooperativo y de coordinación en materia de defensa, constituyendo un ambiente propicio para medidas de confianza mutua en temas de defensa y seguridad²³. En el mes siguiente, el CDS propuso un Plan de Acción²⁴ que establecía directrices de actuación y metas, dividiendo responsabilidades entre los Estados miembros del Consejo. La primera reunión entre los ministros y ministras de Defensa ocurrió los días 9 y 10 de marzo de 2009, cuando fue acordada la elaboración de un plan de acción para 2009 y 2010. Este plan fue estructurado en cuatro ejes principales: políticas de defensa; cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; industria y tecnología de defensa; y formación y capacitación²⁵.

Para las políticas de defensa fueron citadas siete diferentes acciones: la creación de una red para intercambio de información sobre políticas de defensa; la realización de un seminario sobre la Modernización de los Ministerios de Defensa; el intercambio y la transparencia de las informaciones sobre los gastos e indicadores económicos de la defensa;

23. Decisión para el establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur. Disponible en: <http://www.cdsunasur.org/es/consejo-de-defensa-suramericano/documentos-oficiales/57-espanol/336-decision-para-el-establecimiento-del-consejo-de-defensa-suramericano-de-la-unasur>. Consultada el 2 de febrero de 2011.

24. Disponible en: <http://www.cdsunasur.org/es/consejo-de-defensa-suramericano/documentos-oficiales/57-espanol/162-plan-de-accion-2009-2010>, Consultada el 1 de enero de 2011.

25. Ver documento completo en: "Primera Reunión de Ministras y Ministros de Defensa del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la UNASUR. Declaración de Santiago de Chile" disponible en: <http://www.resdal.org.ar/>.

el favorecimiento de la definición de enfoques conceptuales; la identificación de los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial; la creación de un mecanismo para contribuir con la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa; y, por último, proponer un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de las naciones suramericanas, en conformidad con el tratado de la Unasur.

Como alcance de una de sus metas, el CDS abrió un portal para la consulta, intercambio de informaciones y publicación de sus documentos oficiales. Además, en noviembre de 2009 fue realizada en Quito (Ecuador) el Seminario sobre la Modernización de los Ministerios de Defensa²⁶. Al finalizar 2010, el ministro de Defensa del Ecuador, Javier Ponce Cevallos, antes de dejar el cargo de presidente pro t mpore del CDS, anunció que después de la conclusión del Plano de Trabajo para el Diseño de una Metodología Común de Medición de Gastos Militares realizado por la Unasur, los países miembros de la institución deberían comunicar y hacer públicos sus gastos militares a partir de marzo de 2011.

Con relación a los asuntos referentes a la cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, fueron propuestos, además del ejercicio conjunto para la actuación en caso de catástrofes naturales y la conferencia para intercambio de experiencias en operaciones de paz –ya realizada en la ciudad de Ica (Perú) entre 8 y 11 de junio de 2010–, la elaboración de un inventario de las capacidades de defensa que los países estarían dispuestos a ofrecer para apoyar las acciones humanitarias y el intercambio de experiencias en este campo de acciones para establecer respuestas inmediatas conjuntas cuando haya necesidad.

Sobre la industria y tecnología de la defensa, propone la realización de un diagnóstico de las capacidades y áreas de asociaciones estratégicas para promover la complementariedad, la investigación y la transferencia de tecnología, además de promover iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación. Por último, en el Plano de Acción 2009-2010 consta un bloque temático que se ocupa de la formación y capacitación. Este eje temático sugiere la creación de una red suramericana de capacitación y formación en defensa, elaborando programas conjuntos de intercambio de conocimientos sobre los asuntos

26. Los resultados de este seminario se encuentran disponibles en: http://www.cdsunasur.org/images/stories/publicaciones/memoria_seminario_modernizacion.pdf.

estratégicos de defensa y seguridad. En noviembre de 2009, en Río de Janeiro (Brasil), fue realizado el Primer Encuentro Suramericano de Estudios Estratégicos. Finalmente, en julio de 2010, fue divulgado el Plano de Acción 2010-2011²⁷ que se estructura en los mismos cuatro ejes temáticos. A diferencia del anterior, atribuye responsabilidades a las naciones por el cumplimiento de cada uno de los actos propuestos.

Una de las medidas ya concretizadas del CDS fue la creación del Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de la Defensa, con sede en Buenos Aires, Argentina. Entre sus objetivos constan el monitoreo y análisis de escenarios prospectivos para la defensa, la construcción de una visión estratégica común en la subregión, la elaboración de subsidios epistémicos y teóricos para los estudios del Centro y la busca de univocidad conceptual y coordinación de las políticas de defensa y seguridad internacional.

El progreso del CDS, que para algunos tal vez sea exasperadamente moroso, en realidad sigue los parsimoniosos pasos iniciales en la busca de posiciones comunes en el área de defensa. Su recorte geopolítico obedece al reconocimiento de las particularidades, identidades y diferencias latinoamericanas. Las percepciones compartidas, no obstante las pequeñas diferencias, justifican un mecanismo específico que permita reforzar, anticipar e intensificar los instrumentos hemisféricos que históricamente se mostraron inadecuados, morosos, omisos o inútiles. Contra los pronósticos más pesimistas, su inauguración excedió las expectativas de cualquier perspectiva realista. Basta mencionar que dos de los motivos que convocaron su reunión fueron casos prácticamente limítrofes del alcance regional y político de la organización: uno fue un conflicto interno a las fronteras y soberanía nacional, como fue la situación explosiva de Pando y que se resolvió de manera satisfactoria ante la posibilidad de arrastrar a la región a un conflicto no deseado; el otro, una situación casi extrarregional, creado con la decisión de ejecutivo colombiano de permitir la instalación de tropas norteamericanas en sus bases militares, por la cual fue convocada la reunión de mandatarios en Bariloche que restableció cierta tranquilidad en la subregión.

En un ambiente poco proclive a la institucionalización, como es América del Sur y en buena medida por la práctica de la diplomacia brasileña²⁸, el CDS representa el comienzo formal de un importante

27. Disponible en: <http://www.cdsunasur.org/es/plan-de-accion/plan-de-accion-2010-2011>.

28. La diplomacia brasileña ha resistido a cualquier intento de institucionalizar instancias

instrumento para la cooperación en defensa subregional. Sin embargo, a pesar de la inercia que las instituciones imponen a la dirección de los procesos, el ritmo y la velocidad de estos depende de quien se encuentre en el vértice decisorio de la pirámide institucional. En el caso del CDS, después de un periodo de mucha actividad bajo la presidencia pro t mpore del ministro de Defensa de Ecuador, Javier Ponce, la institución se mantuvo en las actividades burocráticas normales, motorizada por la actividad de las comisiones instauradas en el período anterior. Desde septiembre de 2010, la presidencia del CDS quedó a cargo de Perú que cambi  de ministro de Defensa en 2011 y, consecuentemente, también la presidencia pro t mpore del CDS. La turbulencia que acompaña normalmente los cambios ministeriales se hicieron sentir en el CDS, que mantuvo su actividad limitada a las agendas de las comisiones. Es destacable en este período la inauguración del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), el 26 de mayo de 2011 en Buenos Aires, Argentina²⁹, y la realización del IV Taller sobre Metodología de Medición del Gasto de la Defensa el 28 y 29 de julio de 2011 en La Paz³⁰, ambos previstos en el Plano de Acción 2010-2011. Recientemente, el 19 de diciembre de 2011, la presidencia pro t mpore del CDS pasó a las manos del ministro de Defensa de Paraguay, ratificando el fortalecimiento de Suramérica como zona de paz “así como la cooperación regional y multilateral, visando siempre en la necesidad de seguir avanzando en el diálogo y la confianza para la concreción de la cooperación y definición de una visión conjunta en materia de Defensa Regional”³¹.

Aunque es prematuro imaginar el futuro de este organismo, nos atrevemos a decir que el CDS vino a ocupar un espacio político de la subregión como foro adecuado para discutir los

de deliberación supranacional de manera casi doctrinaria. En efecto, la soberanía y autonomía decisoria de la política externa brasileña son principios básicos del Itamaraty, que entiende que la institucionalización de instancias supranacionales compromete al país con decisiones consensuales y, por tanto, disminuyendo la autonomía nacional. Esta particularidad de la diplomacia del Itamaraty es señalada por varios autores, ente ellos Cervo (2008).

29. Disponible en: http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=384%3Aministro-de-defensa-del-peru-inaugura-centro-de-estudios-estrategicos-de-unasur-en-buenos-aires&catid=65%3Anoticias-generales&Itemid=257&lang=pt. Consultado el 22 de febrero de 2012.

30. Disponible en: http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=403%3Ase-realizo-cuarto-taller-sobre-metodologia-de-medicion-del-gasto-de-defensa&catid=65%3Anoticias-generales&Itemid=257&lang=pt. Consultado el 22 de febrero de 2012.

31. Disponible en: <http://www.unasurcds.org/index.php?lang=es>.

problemas suramericanos y diseñar los caminos de su solución por los auspicios exclusivamente sudamericanos. Diferentemente de lo que pensaba el exministro de Defensa de Lula, José Viegas Filho, creemos que los acuerdos y consensos sobre las cuestiones políticas, entre ellas y principalmente las relativas a la defensa, no constituyen el techo de la integración³², sino los cimientos y vigas que le darán perennidad.

Con relación a nuestra tesis inicial, notamos que la capacidad del CDS para institucionalizar instancias de integración y cooperación muestran que está en el camino de la consolidación, independientemente de las oscilaciones de las políticas nacionales. Sin embargo, a pesar de que Brasil fue el mentor y principal incentivador del CDS, notamos que no está ocupando eficientemente el espacio político abierto con este organismo. En efecto, basta analizar la composición por representantes de las comisiones de trabajo, que constituyen la vertebración del CDS, para notar la ausencia de representantes de Brasil en cargos de coordinación³³ e su participación secundaria cuando aparece representado en alguna comisión. Atribuimos esta divergencia entre el esfuerzo por abrir este foro internacional y la apatía en ocuparlo, a la extracción militar de los representantes brasileños. Estos reproducirían, en esta instancia, la dialéctica de las voluntades anunciada en el comienzo de este artículo.

Consideraciones finales

Pocas veces en su historia³⁴ Brasil manifestó sus propósitos de defensa en su política externa con la consistencia y énfasis actual.

32. No obstante contar con una moneda común, los europeos aún no consiguieron llegar a ese techo y, ante cada conflicto externo, aparecen las divergencias que el comercio y la economía ocultan. Sin embargo, si partieron de intereses económicos y no de acuerdos políticos no fue por una elección teórica, sino por una posibilidad práctica ante la específica coyuntura de su propia historia. Quizás no demore el día en que Europa pueda tener su política externa y de defensa comunes. En cuanto acontecimiento histórico, todo proceso es irreproducible. Pretender importar el éxito europeo para América del Sur puede resultar en comedia. Estudiar aquel proceso es una obligación académica, tornarlo paradigmático es desconocer los rigores de la historia con el tiempo y el espacio.

33. Brasil solo encabezó una comisión de trabajo como coordinador, que organizó el Primer Encuentro de Estudios Estratégicos, y que le correspondió la coordinación por ser el país sede del encuentro. En las otras comisiones, la mayoría de ellas de gran importancia, Brasil no figura o aparece en posición sin cualquier destaque.

34. Algunos momentos significativos de esa expresión fueron la guerra contra el Paraguay (siglo XIX), el ingreso en la Segunda Guerra Mundial al lado de los aliados, el temprano reconocimiento del gobierno de Angola y el tratado nuclear con Alemania durante la autonomía pragmática del gobierno Geisel.

Tanto el CDS como la END son indicativos de un nuevo rumbo en la conducta de la política externa brasileña: ambos impactan directamente la percepción de los países vecinos y de la sociedad internacional. Para maximizar ese impacto y condicionar las percepciones, aquellas iniciativas exigen la adecuación sintonizada de los instrumentos específicos de la política externa. Pero como para las burocracias que dan cuerpo a esos instrumentos la autonomía es un valor y la END –y aún más la CDS– la comprometen, es posible que, sin oponerse explícitamente, friccionen el empeño del ejecutivo diluyéndolo en los actos rutineros de los expedientes.

La importancia del documento que volvió pública la END reside en su propia existencia: por primera vez Brasil expone para el mundo su pensamiento estratégico para la defensa; sus percepciones regionales, hemisféricas y mundiales; sus hipótesis de empleo de las fuerzas y los planos de activación de los medios; y sus preocupaciones con el desarrollo científico-tecnológico autónomo y de industria para la defensa. Sin ser un LBD y sin la legitimidad que solamente un gran debate nacional confiere, satisface por la profundidad, extensión y completitud: fue un trabajo notable que no se eximió de tratar temas que en Brasil todavía son inconvenientes. Sin embargo, su implementación dependerá de decisiones políticas del ejecutivo, de aprobaciones técnico-presupuestarias del legislativo y de la articulación del MD con las FFAA; y, sobre todo, de la motivación o encuadramiento de los militares para la quebrar la inercia corporativa y asumir el proyecto. Además de estas consideraciones, no queda duda de que la efectividad de la propuesta dependerá de la aplicación de los medios económicos que hasta ahora no se mostraron³⁵. Las dificultades presupuestarias del gobierno de Lula continuaron con el gobierno de Dilma Rousseff, del mismo partido que Lula. Durante su primer año de mandato mantuvo las restricciones en el presupuesto para la defensa y en el comienzo del segundo ya anunció restricciones al gasto para la defensa para honrar la deuda pública³⁶. No obstante ello, el actual ministro de la Defensa,

35. Las críticas sobre la falta de discusión sobre los medios para implementar el proyecto estratégico no demoraron. En su discurso de pasaje a la reserva (momento esperado para decir lo que piensan y, por lo tanto, para sopesar el sentir de la fuerza), en el Club Militar, el general Luiz Cesário da Silveira Filho, excomandante militar del Este, clasificó el plano como “utópico” e irónicamente preguntó: “*Vai haver dinheiro para tudo isso?*”. En artículo de Eliane Catanhêde “Exército critica plano de defesa e vê comandos enfraquecidos”, São Paulo, *Folha de São Paulo*, marzo 4 de 2009.

36. Ver “Saúde, Defesa e Cidades foram ministérios mais afetados por cortes”, donde anuncian que el corte que afectará al área de la defensa llegará a 3.319 millones

el diplomático Celso Amorin (ministro de Relaciones Exteriores del gobierno Lula), afirma que contará prácticamente con el presupuesto del año anterior³⁷ y confía en que el año 2012 concluirá con el proceso de compra de la flota de aviones de casa para recuperar la capacidad de la Fuerza Aérea Brasileña³⁸.

Retomando nuestra hipótesis teórica del inicio de estas páginas, el juego de “la dialéctica de las voluntades” está lanzado y la prosecución de la CDS como la concretización del documento de la END dependerá de su resultado. El sistema nervioso del Gobierno –es decir, el ajuste entre el presidente y los ministerios encargados de la propuesta (MD y Secretaria de Asuntos Estratégicos)– funcionó ante la demanda de Lula, fortalecido por extenso apoyo popular y reconocimiento internacional. No obstante, cuando la ejecución del plano se encarrile por los oscuros laberintos de la rutina y la falsa imparcialidad normativa de los procedimientos, sospecho que la aplicación de la END pueda sufrir resistencias y/o alteraciones por parte de la burocracia militar: tal vez se consiga sacar del papel aquello que haya sido acordado de antemano, pero lo que no sea del agrado militar quizás no sufra oposición formal y posiblemente será silenciosamente postergado a la pila de los expedientes intocables. La prueba crucial de la dialéctica de las voluntades será la puesta en funcionamiento del Comando Conjunto –lo que está siendo conseguido– y, sobre todo, en la elección de los comandantes por el ministro, particularmente si estos no fuesen de la preferencia militar. El gobierno de Lula acabó y el de Dilma está aún muy en el comienzo para facilitar el análisis. El 4 de julio de 2011, el ministro de la Defensa, Nelson Jobin, renunció a su cargo. Fue designado el excanciller del gobierno de Lula, Celso Amorin, quien tendrá que resolver algunas cuestiones pendientes. En su primer discurso del 8 de julio³⁹ reconoció como uno de los principales desafíos mejorar la situación presupuestaria de las FFAA ya que, según el ministro, “nuestras fuerzas sufren de carencias

de reales (U\$D 1.936 millones). En: <http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/redacao/2012/02/15/saude-defesa-e-cidades-foram-ministerios-mais-afetados-por-cortes.jhtm>. Consultado el 22 de febrero de 2012.

37. Disponible en: <http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/4808/Cortes-preservam-projetos-na-area-da-Defesa--diz-Amorim>. Consultado el 22 de febrero de 2012.

38. De todos modos, aunque el proceso licitatorio de la compra de los aviones prometidos se concrete en este año de 2012, los desembolsos previsto como pago de la compra no recaerán sobre el presupuesto del corriente año.

39. Disponible en: <https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-do-md/2454519-08082011-defesa-integra-do-discurso-do-ministro-celso-amorin-ao-tomar-posse-como-ministro-da-defesa.html>. Consultado el 22 de febrero de 2012.

que no permiten el efecto disuasorio indispensable a la seguridad” de las riquezas nacionales. También mencionó al CDS “debemos valorizar el Consejo de Defensa Suramericano e intensificar la cooperación entre los países de la región” y aseguró que continuarían los esfuerzos para contribuir en las misiones de paz de la ONU. Otra asignatura pendiente es la abertura franca de la defensa para la sociedad en general y para la académica en particular. Lo que tal vez pueda acontecer, inclusive por el origen diplomático del ministro de Defensa, es un mayor ajuste entre su Ministerio y el de Relaciones Exteriores para optimizar la política externa brasileña. No llega a ser otro juego, pero la mudanza de estilos nos obliga a esperar que el tiempo nos dé indicios sobre lo que podemos esperar de la defensa en Brasil.

Bibliografía

- Amorim, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*, São Paulo, Benvirá, 2011.
- Aron, R. Paix ET. *Guerre entre les Nations*, París, Éditions Calmann-Lévy, 1962.
- Catanhêde, E. “Exército critica plano de defesa e vê comandos enfraquecidos”, São Paulo, *Folha de São Paulo*, marzo 4 de 2009.
- Cervo, Amado. *Inserção Internacional. Formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo, Saraiva, 2008.
- y Bueno, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*, Brasília, UnB, 2002.
- Deutsch, K. *The analysis of international relations*, New Jersey, Prentice-Hall, 1978.
- Estrategia Nacional de Defesa (END), en https://www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2008/estrat_nac_defesa/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf. Consultado el 14 de mayo de 2009.
- Flemes, Daniel. *Brazil's cooperative leadership in Southern Latin America's security policies*, (disertación), Berlín, 2006.
- Hart, L. *Strategy*, Nueva York, Praeger Paperbacks, 1954.
- Hirst, Mónica, Maria R. Soares de Lima y Leticia Pinheiro. “A Política Externa Brasileira em tempos de novos horizontes e desafios”, en *Análise de Conjuntura*, Río de Janeiro, n° 12, diciembre de 2010. En: http://www.opsa.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=13. Consultado el 12 de diciembre de 2012.
- Jobim, N. “La defensa de la prosperidad sudamericana” en *Revista DEF*, Buenos Aires, a. 4, n° 43, marzo de 2009a.
- “Defesa, democracia e desenvolvimento”, en *Tendências e Debates*, *Folha de São Paulo*, abril 13 de 2009b.
- S. Etchegoyen, y J.P. Alsina. *Segurança Internacional. Perspectivas Brasileiras*, Río de Janeiro, FGV, 2010.
- La Maisonneuve, E. *La Violence qui vent*, París, Les Éditions Arléa, 1997.

- Moniz Bandeira, Luiz A. *As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (De Collor a Lula, 1990-2004)*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, 2004.
- Pinheiro Guimarães, S. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*, Río de Janeiro, Contraponto Editora, 2006.
- *Quinhentos anos de periferia.*, Río de Janeiro, Universidade UFRGS, Contraponto, 2001.
- Saint-Pierre, H. L. “Política de Defesa e Relações Internacionais no Brasil: o destino das paralelas” (monografía), en *2006 Meeting of the Latin American Studies Association*, San Juan, Puerto Rico, 15-18 de marzo de 2006.
- “Grandes tendencias da segurança internacional contemporânea” en N. Jobim, S. Etchegoyen y J. P. Alsina. *Segurança Internacional. Perspectivas Brasileiras*, Río de Janeiro, FGV, 2010.
- y Bigatão J. P. “Las mutantes máscaras de Marte”, en A. M. Tamayo, *Conocer la guerra, construir la seguridad*, Lima, Instituto de Defensa Legal, 2008.
- Silveira Filho, L. C. da. “Carta a um Jobim fora do tom”. en *Jornal do Brasil*, marzo 17 de 2009. En <http://jbonline.terra.com.br/pextra/2009/03/17/e170323982.asp>, consultado el 15 de mayo de 2009.
- Tamayo, A. M. *Conocer la guerra, construir la seguridad*, Lima, Instituto de Defensa Legal, 2008.
- Tse-Tung, Mao. *Selección de escritos militares*, Pekín, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1967.
- Tokatlian, Juan (comp.). *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*, Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2007.
- Viegas, José. Pronunciamento do Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho, en Instituto Rio Branco, Brasília, marzo 18 de 2004. Disponible en: <http://www.defesa.gov.br>. Consultado el 26 de marzo de 2004.
- Weber, M. *Escritos políticos*, t.1 México, Folio Ediciones, 1992.

PORTALES ELECTRÓNICOS CONSULTADOS

<https://www.defesa.gov.br>
www.gedes.org.br/produtos.php
observatoriodefesa.blogspot.com
www.unasurcds.org
www.resdal.org
www.itamaraty.gov.br
www.folha.uol.com.br
www.estadao.com.br

FECHA DE RECEPCIÓN: 2 DE NOVIEMBRE DE 2011
 FECHA DE APROBACIÓN: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2012

La problemática del narcotráfico en México y los esfuerzos institucionales para responder al flagelo

CARLOS BARRACHINA LISÓN

Doctor en Ciencia Política y profesor titular de la Universidad de Quintana Roo, México.

barrachinac@uqroo.mx

JUAN IGNACIO HERNÁNDEZ MORA

Doctor en Ciencia Política y subprocurador general de justicia del Estado de Quintana Roo, México. Desde 2005 hasta abril de 2011 fue secretario ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública de Quintana Roo, México.

juanignacioher@gmail.com

Drug trafficking in Mexico and the efforts to respond to the scourge

Este artículo es una ampliación del trabajo publicado por la revista *Urvio* de Flacso-Ecuador titulado "Reformas del sistema nacional de seguridad pública en México (2006-2011)", aparecido en el número 11 del 2012, y continúa con la reflexión iniciada en esa publicación.

Resumen

En el sexenio del presidente Felipe Calderón (2006-2012) se toma la decisión de enfrentar a los carteles que operan en el país. Iniciada la “guerra contra las drogas”, el Estado mexicano no puede contar con las fuerzas de seguridad pública porque identifican en las mismas grandes problemas de organización, falta de eficacia y corrupción. Por ello optan como solución de compromiso sacar a los militares de los cuarteles, desempeñando estas posiciones de jefes de Policía en los principales estados y municipios mexicanos, y operando de forma directa con unidades militares regulares en las calles. Se señala esta como una de las causas del gran aumento de la violencia en México. Fruto de una reflexión “profesional”, Genaro García Luna, secretario de Seguridad Pública impulsa paralelamente, con el apoyo político del presidente y de los gobernadores, una reforma compleja que busca modernizar el sistema de seguridad pública del país.

Palabras clave: México, seguridad pública, drogas, administración pública, militarismo.

Abstract

During Felipe Calderon presidency (2006-2012) the drug cartels in Mexico were battled. The “war against drugs” proved that security public forces were unprepared to engage the problem and had many issues due to lack of organization efficiency. As an alternative solution, Calderon called for military officers, and promoted them as police chiefs in several cities or state governments, to work along openly with the military forces over urban territory. This is pointed as one of the main causes of the violence rising amongst the country. Parallel to this, the Mexican Secretary of Public Security, Genaro Garcia Luna, with the political backup of the State governments and the president, developed a complex reform that seeks to modernize the public security system of the country.

Key Words: Mexico, public security, drugs, public administration, militarism.

Introducción

México está experimentando momentos delicados. En los medios de comunicación no dejan de aparecer asesinatos relacionados con el narcotráfico y la sociedad tiene la percepción, alimentada por la militarización de la seguridad pública y el incremento de las muertes violentas, de que está enfrentando una crisis de grandes proporciones.

De 2006 a finales de 2011 se habla de más de 50.000 muertos relacionados con la “guerra contra el narcotráfico” y se ha instalado en el debate incluso la pregunta de si México se encuentra ante la posibilidad de convertirse en un “Estado fallido”. Se hacen comparaciones con Colombia y con Centroamérica sobre el grado de descomposición social y de violencia generada. Como en Centroamérica, la violencia está localizada en diferentes ciudades y no está generalizada en todo el territorio nacional, aunque se ha ido desplazando y estados que no tenían altas tasas de violencia, como Tamaulipas o Quintana Roo, a partir de 2010 se tornan más violentos.

Esto ha preocupado a las autoridades federales que han tratado de identificar los problemas principales de la seguridad en México y los han enfrentado sin tener la sensación de encontrarse frente a una situación insostenible, salvo en algunas zonas concretas del país (Ramos García, 2012; Moloeznik y Suárez de Garay, 2012).

En este trabajo se va a explicar la visión sobre la seguridad del Gobierno mexicano del sexenio (2006-2012) y sus esfuerzos por reformar el sistema. Por supuesto hay actores que tienen visiones distintas a las oficiales y han señalado al gobierno del presidente Calderón y a sus políticas de seguridad como las causantes del incremento de la violencia en México, condenando la reforma al fracaso.

Esa discusión será tarea de otro trabajo; en este nos vamos a centrar en estudiar la perspectiva gubernamental y a desentrañar la lógica de los esfuerzos reformistas. En opinión de los autores es poco probable que el nuevo presidente electo de México, el priista Enrique Peña Nieto, altere en lo sustancial esta dinámica por lo que se torna importante entender el punto de vista de los reformadores. Es esta una política diseñada de una forma planificada por el secretario de Seguridad mexicano Genaro García Luna desde el año 2006 y consensuada, como se verá más adelante, por todos los gobernadores de México en 2010, independientemente de su filiación partidista o su posición ideológica.

Sin embargo, en este contexto, el aumento de la violencia es un condicionante importante que debe ser señalado. Fernando Escalante publica en el 2009 un documento titulado *El homicidio en México entre 1990 y 2007*. Utilizando datos de “defunciones” del Instituto Nacional

de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), llega a la conclusión que entre 1992 y 2007 estas disminuyen sistemáticamente, tanto en la tasa nacional como el número total de homicidios. La tasa pasa de un máximo de 19,72 en 1992 a un mínimo de 8,04 en 2007; ello a pesar de la percepción que la inseguridad en México había ido en aumento (Escalante, 2009:117). El 3 de enero de 2011, el mismo autor publicaba en *Nexos* el artículo “Homicidios 2008-2009: la muerte tiene permiso”, utilizando nuevamente datos del INEGI. Su conclusión fue diferente: “El movimiento de los últimos dos años, 2008 y 2009, es absolutamente improbable: rompe con una tendencia sostenida de 20 años, pero rompe con ella además de un modo violentísimo. En dos años la tasa nacional vuelve a los niveles de 1991. Sube un 50% en 2008, y de nuevo 50% en 2009”. En opinión de Escalante, esta violencia se localiza en lugares concretos de la república mexicana, que coinciden en donde se dan operativos policiales y militares:

[...] hay ocho estados cuyas tasas están por encima del 18, es decir, estados con un índice de violencia superior al resto del país. En este extremo no hay sorpresas. Se identifica a Nayarit (20,1), Sonora (22,8), Michoacán (23,6), Baja California (48,3), Sinaloa (53,3), Guerrero (59,0), Durango (66,6) y Chihuahua (108,5). (Escalante, 2011)¹

Los datos de mortalidad por homicidios –la mayoría relacionados con el narcotráfico– no han dejado de aumentar desde 2010. Es, sin embargo, todavía complicado establecer datos precisos sobre esta dinámica. Un presidente municipal de una entidad del norte de la República, que no desea ser citado, en entrevista personal con los autores reconoció que los datos publicados se quedan cortos, y que la violencia relacionada con este conflicto es más aguda y sangrienta de lo que aparece en los medios de comunicación (que son los que se han ido encargando de contabilizar y publicitar buena parte de los casos de homicidios en el país).

El caso de Quintana Roo es un ejemplo claro tanto de los incrementos de la violencia en este periodo, como de la dificultad de encontrar de forma pública datos confiables. En relación a las tasas de homicidios, sorprende la moderación de los datos del INEGI que señalan que en el estado de Quintana Roo, en 2010 hay una tasa de 11 por cien mil

1. En el caso de Centroamérica pasa lo mismo. En Guatemala, la tasa de homicidios en el país es de 41 por cien mil; en ciudad de Guatemala es de 84, en el departamento de Escuintla de 78 y en el de Izabal de 64, mientras en otras zonas del país estas tasas son diferentes.

homicidios registrados, que sube a 12 por cien mil en 2011 (en total 163 fallecidos por causa violenta en ese año) –estos datos coinciden básicamente con los de Escalante (2011), que en el informe citado cifra para el año 2009 una tasa de 10,7–. Sin embargo, según datos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Quintana Roo, se apuntan tasas más preocupantes. Para 2011, con una población total de 1.325.578 personas en el estado, se reportan 650 homicidios, lo que corresponde a una tasa de 49,03 homicidios por cien mil habitantes. En la zona de los municipios de Benito Juárez y Solidaridad (en donde se encuentran Cancún y Playa del Carmen) y se concentra una población de 820.486 habitantes y una proporción de asesinatos del 75% sobre el total estatal, el número total de los mismos es de 478, lo que eleva en esta área la tasa a un 58,25 e identifica a la zona turística más importante del país como un área peligrosa, sobre todo en las zonas marginales de la misma.

Como se ha señalado, en este trabajo se va a presentar una breve introducción a la motivación que llevó al presidente Calderón a plantear un combate abierto contra el narcotráfico, señalando algunos de los logros más noticiosos que ha tenido en relación a la detención de líderes de los principales carteles de la droga. Esta decisión política se encontró con la circunstancia de que el sistema de seguridad pública mexicano presentaba debilidades agudas. Como se verá, esto provocó el que se abordaran al mismo tiempo las reformas del sistema de seguridad pública y la respuesta gubernamental contra las actividades de los carteles de la droga. Esta situación motiva la militarización de la respuesta gubernamental y se acompaña con el aumento de las tasas de homicidios en el país (Moloeznik y Suárez de Garay, 2012; Moloeznik, 2010).

En este trabajo se reflexiona sobre los problemas que los agentes gubernamentales identificaron en el funcionamiento del sistema nacional de seguridad público y las políticas de reforma del mismo, lo que en el futuro, si tiene éxito la reforma, conducirá a una modificación del modelo policial y de la profesionalización de los agentes de las fuerzas de seguridad, y permitirá que los militares regresen a los cuarteles –lo que por el momento no se vislumbra como una posibilidad a corto ni a mediano plazo–.

La “guerra con el narcotráfico” y el aumento de la violencia en México

Tras un resultado ajustado en las elecciones federales de 2006, una amplia capa de la opinión pública mexicana se hizo eco de la idea de que el nuevo presidente Felipe Calderón Hinojosa había alcanzado su

magistratura de forma irregular (Sarmiento, 2006). En un principio el apoyo de las Fuerzas Armadas, que respetaron la institucionalidad, fue importante para superar algunas acciones de boicot impulsadas por la oposición (*El Universal*, 2006). En ese momento, el anuncio de Calderón de enfrentar al crimen organizado sonó en cierta manera como una acción populista, dirigida a que la población se olvidara de las elecciones y le ayudara a ganar legitimidad apoyándose en la idea de la lucha contra los grupos delictivos². Durante un tiempo, el presidente gozó de altas tasas de popularidad y su “guerra contra el narcotráfico” fue respaldada por la sociedad. Sin embargo a mitad de su mandato, su discurso de seguir impulsando el combate directo contra el narcotráfico no le rindió los frutos electorales que su partido pensaba que iba a lograr al perder las elecciones intermedias del 2009³.

A pesar de ello, Calderón se mantuvo persistente en esta política, que posiblemente se convirtió en una de las destacadas de su sexenio gubernamental, como quedó definido en el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012)⁴, desgastando la popularidad de su Gobierno hasta niveles importantes, como se muestra con la derrota electoral de junio de 2012, en el que el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se alzó con la victoria, quedando la candidata oficialista Josefina Vázquez Mota del Partido Acción Nacional (PAN) en un alejado tercer lugar.

En este periodo se han afectado a los principales carteles de la droga en México, sin embargo se ha pensado en el Gobierno que las causas de la violencia y de la falta de eficacia del Estado son más profundas que las que se derivan de la lucha frontal. Así, en los últimos años, las fuerzas de seguridad detuvieron o “eliminaron” físicamente entre otros a los siguientes líderes:

- Cartel Sinaloa: *Joaquín Guzmán Loera*, Ismael Zambada García, Ignacio Coronel (+), Felipe Zurita, Alfonso Gutiérrez y Javier Torres.

2. A pesar de que ya durante la campaña electoral había marcado esta como una de sus políticas preferenciales. El presidente Calderón anunció su “Estrategia integral para la prevención del delito y combate a la delincuencia” el 7 de marzo del 2007. Consultar en www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos/?contenido=29337.

3. Según la página oficial del Instituto Federal Electoral de México el PAN, partido de Calderón, obtuvo 9.679.435 votos, mientras el PRI 12.702.481, el PRD 4.217.985, el PVEM 2.254.716, el PT 1.123.497, Convergencia 822.001 y Nueva Alianza 1.181.850. En la Cámara de Diputados quedaron 143 diputados del PAN, 237 del PRI, 70 del PRD, 13 del PT, 21 del PVEM, 6 de Convergencia y 9 de Nueva Alianza.

4. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Eje 1, Estado de Derecho y Seguridad, *Diario Oficial de la Federación*, martes 23 de diciembre del 2008.

- Cartel de los Beltrán Leiva: *Jesús “El Negro” Radilla*, hermanos Beltrán Leiva, Arturo (+), Alfredo, Carlos y Édgar Valdez Villareal, Sergio Villareal, Gerardo Álvarez y José Jorge Balderas.
- Cartel Tijuana: *Luis Fernando Sánchez Arellano*, Ramón Arellano Félix (+), Francisco Javier Arellano Félix (extraditado), Eduardo Arellano Félix (+), Santiago Meza y Alfredo Araujo.
- Cartel de Juárez: *Vicente Carrillo Fuentes*, Amado Carrillo Fuentes (+), Francisco Ramón Escobar, Jorge García Fuentes y Óscar Candelaria.
- Cartel del Golfo (Zetas): *José Eduardo Costilla*, Osiel Cárdenas (+), Heriberto Lazcano, Héctor Luna, Flavio Méndez y Antonio Cárdenas (+).
- La Familia Michoacana: Nazario Moreno (+) y Jesús Méndez (desaparecen en enero del 2001).
- Los Caballeros Templarios: *Dionisio Loya y Servando Gómez* (?)⁵.

Reforma de la seguridad pública

La reforma del sector de seguridad pública nacional se ha caracterizado por la búsqueda de consensos interpartidarios e intergubernamentales, y por la resistencia de los sectores profesionales a romper con sus dinámicas tradicionales y de instancias gubernamentales como los municipios a perder poder. También ha predominado el recurso de la administración federal a utilizar militares para dirigir el enfrentamiento a las “resistencias internas” al cambio, y para liderar las “plazas” más peligrosas en sus enfrentamientos con grupos delincuenciales. Finalmente se ha desarrollado una estrategia de ofrecer incentivos económicos, que deben ser complementados por los estados o los municipios, para que los procesos de reforma se vayan orientando en el sentido en el que la administración federal ha visualizado como la más conveniente para conseguir sus propósitos.

Iniciando su mandato, en marzo de 2007, Calderón se reunió en la ciudad de Mérida, Yucatán, con el presidente de los Estados Unidos George W. Bush, llegando a un entendimiento sobre la importancia de comprometerse en la lucha contra las bandas organizadas relacionadas con el narcotráfico⁶. El presidente estadounidense se comprometió a

5. Resaltados los líderes de los grupos.

6. Granados Chapa (2007). Para conocer diferentes documentos sobre la Iniciativa Mérida consultar página web del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C. www.seguridadcondemocracia.org. También ver Velázquez y Prado (2009).

llevar al congreso de su país la conocida Iniciativa Mérida, que buscaba apoyar a México y, en menor medida, a Centroamérica, República Dominicana y Haití en el combate contra el narcotráfico. El apoyo estadounidense, cifrado para México en unos 1.300 millones de dólares en tres ejercicios, se ha centrado sobre todo en tecnología sofisticada de vigilancia, interceptación e inteligencia (que va a ser compartida con los vecinos regionales), mientras que el Gobierno mexicano se compromete a utilizar todos los medios a su alcance para combatir un problema que asume como propio y en transformar sus instituciones de seguridad pública para hacer más eficiente su respuesta cotidiana a los problemas delincuenciales.

La estrategia gubernamental partió de la idea de que las corporaciones policiales y judiciales del país no estaban funcionando de forma adecuada y que era necesario realizar una cirugía mayor a las mismas. La corrupción, la falta de profesionalización y de incentivos económicos adecuados para los policías se convertían en obstáculos que permitían cacicazgos antiguos y lealtades personales que generaban círculos viciosos difíciles de romper.

Ante esta circunstancia, Calderón fue apoyado intelectual y políticamente por antiguos oficiales de los servicios de inteligencia, como el secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, o el subsecretario de prevención de la Secretaría de Seguridad Pública, Monte Alejandro Rubido García⁷, y operativamente por la Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de Marina. Identificó en primer lugar los problemas que hacían poco operativas a las diferentes agencias de seguridad, para más adelante diseñar una estrategia basada en incentivos económicos, compartidos con los estados, que lograran impulsar instituciones policiales más modernas y eficaces. En la transición hacia este nuevo modelo han tenido lugar intensas negociaciones políticas, logrando el apoyo de la Conferencia de Gobernadores (Conago), celebrada en Michoacán en marzo del 2010⁸, y el aumento en importancia de las decisiones aprobadas por el Consejo de Seguridad Pública Nacional, coordinado por el presidente, y con la presencia de todos los gobernadores mexicanos. También se ha dado un amplio margen de maniobra al secretario de la Defensa Nacional para “recomendar” oficiales de alto nivel retirados para encabezar diferentes corporaciones

7. En el inicio del diseño esta política fue secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2008-2009).

8. Declaratoria de la XXXVIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Morelia, Michoacán, 22 y 23 de marzo del 2010.

policiales estatales y municipales, a petición de los respectivos gobernadores y presidentes municipales.

Las reformas impulsadas se han centrado en cuatro elementos fundamentales:

1. Establecimiento de la carrera policial. Depuración de elementos poco adecuados, señalando criterios de formación mínimos, edades para los diferentes rangos de la estructura y diseño de escalas de mando piramidalmente definidas en función de los elementos existentes. Rutinización de los controles de confianza estableciendo la obligatoriedad de que todos los elementos acrediten estudios toxicológicos, psicológicos, socioeconómicos y de polígrafo, y aumento de los sueldos de los policías acreditados.
2. Impulso de un modelo policial único en el que se estructuren procedimientos y se busque establecer una cadena de mando única en la que si las autoridades federales o estatales consideran que las policías de un nivel territorial inferior no están desarrollando su funciones de una forma adecuada, por incapacidad o corrupción, el mando pueda ser asumido desde los órganos estatales o federales.
3. Creación de un sistema de incentivos basado en objetivos, que se suma a los ya existentes, que impulsan desde la década de los noventa el fortalecimiento en infraestructura física de los sistemas de seguridad pública estatales y municipales (FASP y Fortemun⁹). Estos nuevos programas, que se explicarán con más detalle, son el Subsemun y el SPA (creados en 2007 y 2010, respectivamente).
4. Cambios en las regulaciones legales. Esto se da básicamente en dos etapas. En junio de 2008 se aprueba una reforma constitucional y en enero de 2009 la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que formaliza lo señalado en el punto primero. En octubre de 2010, el presidente Calderón envía al Senado para su aprobación una serie de nuevas reformas constitucionales, especialmente en relación al artículo 21, para tener autorización de operacionalizar el punto segundo y, posteriormente, actualizar en ese sentido la ley aprobada. En estos momentos todavía se encuentra en fase de discusión y está enfrentando resistencias por parte de municipios y de algunos grupos parlamentarios (a pesar del consenso existente entre gobernadores pertenecientes a diferentes opciones partidarias).

9. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), Fondo de Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortemun).

Identificación de problemas del sistema de seguridad pública mexicano

Para el Gobierno mexicano, el principal problema de inseguridad en el país tiene que ver con el incremento de las luchas entre las bandas, la ruptura entre las mismas y la lucha por el territorio. La federación responde con la presencia de fuerzas federales que aumentan el riesgo de enfrentamientos. En ese sentido se señala desde el oficialismo que la violencia no ha aumentado por la presencia de las fuerzas de seguridad en la calle, sino que esta y la delincuencia han motivado la acción del Gobierno (Calderón, 2010a:7-12). Según Monte Alejandro Rubido (2010), la estrategia gubernamental ha consistido en cinco componentes: operaciones conjuntas; aumento de las capacidades operativas y tecnológicas de las fuerzas del Estado con la creación de una nueva Policía Federal, renovación de la Procuraduría General de la República (PGR), establecimiento de la Plataforma México y fortalecimiento de las Fuerzas Armadas; reforma del marco legal institucional, con la modificación del artículo 21 de la Constitución¹⁰, la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, La ley de la Policía Federal y la Ley de Extinción de Dominio; una política activa de prevención del delito a través de programas de escuela segura, recuperación de espacios públicos y centros Nueva Vida; y un fortalecimiento de la cooperación internacional.

La estructura policial mexicana, según Rubido (2010), presenta diferentes problemas que hay que resolver. Según datos del 2008¹¹, el 90,3% de los policías del país pertenecen a corporaciones estatales y municipales; de los 2.439 municipios del país, 417 no cuentan con corporaciones de policía; además más de la mitad de las corporaciones cuentan con menos de 20 elementos en su estructura. La cuarta parte de los policías municipales se centran en las 25 corporaciones municipales más grandes, que se sitúan en 16 estados de la República¹². Añadido a este problema de distribución territorial, que dificulta la presencia del Estado en todo el territorio y que, según las autoridades mexicanas, facilita el que por su tamaño y estructura redes organizadas tengan mayor capacidad de actuación

10. Que hace referencia, entre otros aspectos, a las competencias de los diferentes niveles de gobierno en asuntos de seguridad pública.

11. Cifras citadas por Rubido (2010) y atribuidas a la Dirección General de Coordinación y Desarrollo de Policías Estatales y Municipales. Sistema Nacional de Seguridad Pública (2008).

12. México, Baja California, Jalisco, Guerrero, Chihuahua, Guanajuato, Aguascalientes, San Luis Potosí, Chiapas, Coahuila, Sonora, Puebla, Sinaloa, Quintana Roo, Oaxaca y Tamaulipas.

que las policías municipales, también encuentran un grave problema de déficit salarial de las fuerzas policiales, que en general reciben un salario que está por debajo de las necesidades básicas de subsistencia¹³. Otros problemas importantes serían la avanzada edad de la mayoría de los elementos, ya que el 48% de estos tiene más de 36 años de edad; y el bajo nivel de escolaridad de los mismos¹⁴. Todos estos datos fueron anticipados por el secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, que presentó un informe el 3 de junio de 2010 en la XXVIII Sesión del Consejo de Seguridad Pública¹⁵, y fueron confirmados por el presidente Felipe Calderón cuando, utilizando los mismos argumentos, presentó al Senado el 6 de octubre de 2010 su iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución mexicana que permitieran la existencia de un mando policial único como el que se describirá más adelante (Calderón, 2010b:3.6).

Nuevo modelo de carrera y desarrollo policial

La reforma del modelo policial y de su funcionamiento busca reinventar de una forma diferente la organización de las estructuras de seguridad pública en todo el territorio mexicano.

En julio de 2008, poco después de ser aprobada las reformas constitucionales, la Secretaría de Seguridad Pública distribuye el documento “Nuevo modelo policial y Subsemun”, en el que desarrolla una primera aproximación a la estrategia de transformación del Sistema de Seguridad Pública mexicano y se explican los apoyos federales para lograr llevar a buen término esta política.

13. Rubido (2010) señala que, en relación a policías estatales, el salario va desde los 3.100 pesos que reciben en promedio el personal de base en Veracruz, a los 11.446 pesos en Tamaulipas. Citando cifras de 2009 del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en relación a las policías municipales el 20,4% recibe menos de 1.000 pesos al mes, el 40,5% de 1.000 a 4.000 pesos, el 38,4% entre 4.000 y 10.000, y el 0,7% más de 10.000. El costo mínimo de la vida promedio en el país se sitúa, dependiendo de la zona entre los 6.400 en Chiapas y los 12.027 pesos en el Distrito Federal.

14. El 1,9% no tiene instrucción o es analfabeta, el 68,3% tiene una educación básica, el 25,2% media superior y el 4,5% superior. Rubido (2010) cita datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública de 2009. En SNSP (2010a) se señalan más problemas estructurales: inexistencia de un modelo policial, procedimientos variados y difusos, falta de homologación y estandarización en materia de operación, rezago en capacitación, nivel educativo insuficiente, diferencia en condiciones laborales, desconfianza en la institución policial y falta de claridad en las atribuciones de cada orden de Gobierno.

15. Acta de la Sesión XXVIII del Consejo Nacional de Seguridad Pública, Casino del Campo Militar Marte, Ciudad de México, Distrito Federal, 3 de junio 2010: 67-70. Ver también Carvallo (2010).

Así, en este documento se define un concepto de nuevo modelo policial:

Es la concepción del Estado respecto de la organización de la policía para prevenir el delito y como auxiliar en la procuración de justicia en la investigación de los mismos; a través de componentes jurídicos, de desarrollo policial, operación y de tecnologías de la información, que definen y perfilan la función policial en el combate al delito así como de protección y servicio a la sociedad [...].

y un objetivo general del mismo:

Garantizar la paz social, la convivencia pacífica y los derechos ciudadanos vulnerados por el delito y resarcir en lo posible el daño causado a la víctima, así como combatir el crimen y descubrir quien lo cometió, por medio de la suma de las capacidades técnicas, operativas y logísticas de los tres órdenes de gobierno bajo estándares internacionales. (SSP, 2008:3)

Los objetivos específicos de la reforma, en cierta manera ambiciosos, se centrarían en promover y fortalecer el marco legal de la coordinación entre los tres órdenes de Gobierno para prevenir el delito y combatir la delincuencia, homologar los sistemas de administración, profesionalización, capacitación y control de confianza que permitan el desarrollo policial en cualquier especialidad, recuperar los espacios públicos para la comunidad y certificar los procesos de las corporaciones policiales del país bajo estándares internacionales. También se contempla el promover la identidad institucional en todos los cuerpos policiales del país; desarrollar áreas de inteligencia policial; depurar los cuerpos de seguridad pública y revalorizar el trabajo policial ante la sociedad; vincular la ciudadanía en los procesos de prevención, combate a la delincuencia y evaluación de la actuación policial; y desarrollar redes e interconectar bases de datos de las corporaciones de policía del país para explotar la información del sistema Único de Información Criminal, que se encontraría relacionada con la Plataforma México, de la que se hará referencia más adelante, y la homologación de protocolos de actuación, métodos, procesos y procedimientos sistemáticos de operación (SSP, 2008:4-6).

El nuevo modelo se basaría en cuatro componentes interrelacionados (marco legal, desarrollo policial, actuación policial y tecnologías de la información) y diez procesos básicos que se deberían implantar en las diferentes corporaciones policiales en el seno de cada uno de estos componentes. En el marco legal, se deben implantar mecanismos

de coordinación¹⁶ y modernización¹⁷; en el de desarrollo policial, procesos de evaluación de control de confianza¹⁸, el Sistema Integral de Desarrollo Policial (Sidepol)¹⁹ y la estandarización salarial²⁰; en el componente de actuación policial, los procesos de prevención del delito²¹, participación ciudadana y proximidad social²², homologación²³, transparencia y evaluación de la actuación policial²⁴; y finalmente en el de tecnologías de la información, el desarrollo de la Plataforma México²⁵ (SSP, 2008:13).

Rubido (2010:31) hace énfasis en que este modelo se basa en la investigación científica y en la generación de inteligencia policial para prevenir el delito y combatir a la delincuencia, y que para lograr el éxito del mismo es necesario profundizar con voluntad política en una reingeniería de los procesos policiales a nivel nacional, sumando las capacidades técnicas, operativas y logísticas de los tres órdenes de

16. Coordinación: establecer procedimientos sistemáticos de operación homogéneos entre las corporaciones de la federación, los estados y los municipios.

17. Se pretende en este modelo avanzar hacia un modelo que privilegie las acciones preventivas con apoyo en labores de inteligencia. Se apuesta por renovar equipos de trabajo, modificar el funcionamiento normativo y orgánico de las corporaciones y redefinir la actuación de las mismas.

18. Aplicación de pruebas a todo el personal para selección y permanencia: estudios psicométricos, toxicológicos, patrimonial y de entorno social.

19. Creación de una carrera policial en la que existan oportunidades de desarrollo y de plantearse una vida personal y profesional a mediano plazo, basándose en el sistema de méritos, para lograr una Policía honesta, eficiente y en la que se valore la vocación de servicio y el trabajo bien hecho.

20. Establecer tabuladores equitativos para establecer los niveles salariales de las corporaciones de los tres órdenes de Gobierno, reduciendo desigualdades, vulnerabilidades y dignificando la función policial.

21. Utilización de nuevas tecnologías e implantación de estadísticas computarizadas de delitos que permitan generar mapas electrónicos de patrones de delitos, de aprehensiones y de la actividad de patrullaje, con el objetivo de tener una visión conjunta de los delitos para focalizar la actuación en determinados grupos y lugares físicos.

22. Esta es una estrategia que acerca a las policías a la comunidad para tratar de identificar y atender demandas ciudadanas con rapidez.

23. Unificación y sistematización de procedimientos de actuación, para garantizar la efectividad operativa de las tareas de prevención e investigación, y desarrollar operaciones policiales conjuntas.

24. Acceso transparente por parte de la ciudadanía sobre los resultados de la evaluación del desempeño de la Policía. Se busca fortalecer una cultura de rendición de cuentas de los servidores públicos.

25. Instrumento informático que trata de relacionar todas las informaciones procesadas de una forma homologada a nivel nacional para el combate del delito y la administración de la justicia.

Gobierno, para transitar de un modelo basado en la prevención y la reacción, a otro en la investigación, el análisis de la información y la adopción de métodos uniformes de actuación policial. Rubido (2010:34) introduce unas pequeñas modificaciones al esquema presentado anteriormente, afirmando que el nuevo modelo policial está integrado por ocho componentes que son la base de esa transformación de las instituciones de seguridad policial de los tres órdenes de Gobierno: la coordinación, el desarrollo policial, la evaluación y el control de confianza, las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, la participación ciudadana, la prevención del delito, la operación policial y la transparencia y evaluación de la actuación policial.

En relación al componente de “evaluación y control de confianza”, actualiza la información al señalar que existen unos lineamientos establecidos en el Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza, aprobado en la XXV sesión del Consejo de Seguridad Pública el 28 de noviembre de 2008, que impulsan la creación de Centros Estatales de Control de Confianza certificados, con el fin de evaluar con los mismos criterios a elementos que traten de ingresar o permanecer en las corporaciones²⁶. Sobre la Plataforma México señala que este sistema ya ha iniciado sus operaciones con diez herramientas informáticas que operan de forma homologada en las instancias de prevención, procuración y administración de justicia del país, con diferentes conexiones en estados, municipios y dependencias federales²⁷. Sobre la participación ciudadana insiste en que hay una estrategia de trabajo basada en el acercamiento de la Policía a la comunidad y el establecimiento de observatorios ciudadanos. En relación a la operación policial señala que se han impulsado tres unidades diferentes de Policía, las que se centran en la investigación policial, en análisis táctico y en grupos de reacción (Rubido, 2010:35-42).

En palabras de Rubido (2010:43), el nuevo modelo policial es un esquema acabado y detallado, apoyado en la legislación aprobada y que ya se está implantando en la Policía Federal, y que para dar cumplimiento de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública será aplicado por todos los cuerpos policiales del país.

26. Se realizan las siguientes evaluaciones: médico-toxicológica, psicológica y psicométrica, poligráfica y socioeconómica.

27. Estas son: consulta integrada de información, informe policial homologado, kárdex policial, sistema de gestión operativa, alertamiento y colaboración en línea, casos de investigación, tableros de control, Sistema Nacional de Información Penitenciaria (SNIP), fichas delictivas y atención a la denuncia.

Mando policial único

La institucionalización del “mando único policial” es uno de los obstáculos más importantes que ha encontrado el proceso de reforma. La administración ha tratado de “convencer” a los diferentes actores que su pretensión tenía que ver con la mejora de la coordinación y de la eficiencia del sistema, más que una cuestión de concentración de poder. De hecho, formalmente este se ha tratado de trasladar a los gobernadores en los estados, sin embargo diversos actores han presentado fuertes resistencias²⁸. La lógica de la reforma se apoya en la idea de que las policías municipales deben existir en las localidades que puedan mantener una fuerza suficiente para enfrentar con éxito sus amenazas. Estas policías deben conducirse, con todas las consecuencias, bajo el paraguas del modelo policial unificado, que se ha presentado en el apartado anterior, y cumplir con las condiciones de profesionalidad, salarios, prestaciones, confianza y eficiencia con el que se trata de impulsar el nuevo modelo policial.

Preside el principio de subsidiariedad, que señala que se privilegia a la institución más cercana al ciudadano para ejercer las funciones. Sin embargo, si las policías de un nivel territorial superior o los respectivos gobiernos denuncian la incapacidad de esa institución para enfrentar la amenaza, ya sea por falta de capacidad o de voluntad, el mando se traslada automáticamente bien a la policía estatal o a la federal. Con esta política se trata de crear instituciones policiales fuertes, bien equipadas y confiables, que puedan enfrentarse a las amenazas actuales, superando así la estructura de fuerza dispersa en el territorio y poco eficaz que había sido denunciada como problema.

Otro de los objetivos de esta política es “despersonalizar” en la medida de lo posible las relaciones de los elementos policiales con sus mandos. En el actual modelo, las corporaciones funcionan como una especie de “familia”, en las que la autocrítica se practica con dificultad y en el que los “compadrazgos” hacen que unos tapen a otros en sus carencias, sean estas físicas, formativas o incluso relacionadas con la

28. Ver Méndez (2008); Torres (2010); García Solís (2010); Madrigal (2010). Según García Solís (2010), en el marco del foro “Hacia un modelo policial para el México del Siglo XXI” celebrado en Puerto Vallarta, el presidente municipal de Guadalajara señaló que este “era un plan cortoplacista destinado al fracaso”. Según Madrigal (2010), “el debate sobre la desaparición o reforzamiento de las policías municipales demostró la posición férrea que tienen los gobernadores y la federación para establecer el mando único en el país y el rechazo de los municipios hacia la estrategia”. Por su parte, *Reforma* publicaba el 6 de agosto de 2010, refiriéndose a la misma discusión “Mando único no es necesidad. García Luna”.

corrupción. Estas circunstancias dificultan las transformaciones que se requieren. El Gobierno, en este sentido, es realista sobre las dificultades para romper dinámicas que se enraízan en el tiempo; quizá sea esta una de las razones, sin justificar el hecho, que ha llevado a la selección de militares para dirigir un buen número de corporaciones policiales.

El SNSP, en el documento citado de octubre de 2010, define las características del nuevo modelo:

1. Implementación de un modelo policial moderno, eficiente y transparente, con la capacitación necesaria, que responda a las necesidades actuales y represente un proyecto de vida para sus integrantes.
2. Homologación y estandarización en materia de ingreso, capacitación y operación de las instituciones policiales.
3. Disminución de la incidencia delictiva a través de la efectiva coordinación de las policías de los tres órdenes de Gobierno.
4. Creación de policías estatales capaces y profesionales que logren confianza y el apoyo social.
5. Reconoce en el factor humano el componente más importante del estado de fuerza policial por encima del componente tecnológico.
6. Las policías de cada estado operarán bajo un solo mando, que originalmente será el gobernador.
7. Homologación de procedimientos, operación y actuación policial.
8. Los municipios, para contar con policías, deberán no solo certificar a sus integrantes, sino acreditar que las instituciones mismas cumplen con las condiciones objetivas de desarrollo institucional definidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
9. Fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública municipal mediante la profesionalización de sus integrantes.
10. Creación de policías metropolitanas para aquellos municipios que formen zonas conurbadas. Homologación de las acciones en materia de seguridad pública que se realicen en una zona geográfica determinada, en la que incida la jurisdicción territorial de diversos municipios.

Como puede observarse el objetivo del ejecutivo no es la desaparición de las policías municipales que tengan la capacidad de desarrollar sus funciones de forma adecuada ni tampoco concentrar la toma de decisiones en la federación. De hecho a las entidades estatales les interesa seguir manteniendo instituciones municipales acreditadas para seguir recibiendo fondos de la federación, a través del programa Subsemun. Sin embargo, el

poder de los gobernadores, que tienen la capacidad de destituir a los jefes policiales y que nombran a propuesta del presidente municipal al jefe de policía, preocupa y hace desconfiar a los alcaldes (especialmente a los que no son del mismo partido político que el gobernador)²⁹.

Las funciones de las policías municipales según este modelo son desarrollar proximidad vecinal, vigilancia y aplicación de los bandos y reglamentos municipales, y coadyuvar y actuar bajo el mando de la policía estatal correspondiente en las funciones que tienen encomendadas. Para ello deben acreditar la Condiciones Objetivas de Desarrollo Institucional (Codis), que son los requisitos mínimos que deben cumplir las policías municipales de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP, 2010a).

Las funciones de la Policía Estatal, según el mismo documento, son: salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas; preservar y en su caso restablecer el orden y la paz pública; prevención de la violencia y de los delitos e investigación para hacerla efectiva; reacción inmediata en contra de los delitos; y sanción de infracciones administrativas (SNSP, 2010a)³⁰.

Instrumentos que incentivan la consolidación del nuevo modelo policial

En 1994, el presidente Zedillo crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Consejo Nacional de Seguridad Pública, con el objetivo de coordinar en asuntos de seguridad a la federación, los estados y los municipios.

La aportación federal para apoyar las acciones de los estados y municipios para atender la profesionalización, equipamiento y modernización tecnológica en materia de seguridad ha sido financiadas en gran parte mediante el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados (FASP), y en parte mediante recursos del Fondo de Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun), según lo decidieran los diferentes consistorios.

Desde 2001 a 2010, la cantidad de recursos asignados por la federación a la Secretaría de Seguridad Pública aumentó de 5.115,4 millones

29. El gobernador deberá atender los requerimientos que en materia de seguridad pública le formulen los presidentes municipales.

30. La policía federal podrá asumir la conducción de las policías estatales en las que sus mandos superiores no cumplan los fines de la seguridad pública, ya sea por incapacidad, corrupción o cooptación, o por cualquier otra circunstancia que impida el cumplimiento de los mismos. La policía estatal asumirá la conducción de las policías municipales o metropolitanas acreditadas, cuando estas incumplan el Codis o los fines propios de la seguridad pública (SNSP, 2010a).

de pesos en 2001 a 32.437,8 en 2010. Encontramos una fuerte inversión especialmente en 2007 y 2009 en que se incrementó el presupuesto un 94,5% y 53,3% respectivamente. En relación al FASP, que recibe el dinero de otra partida presupuestaria a efectos prácticos, la cantidad de recursos invertidos se ha mantenido más o menos constante, ya que de 5.786,4 millones de pesos en 2001 se ha pasado a 6.916,8 en 2010, lo que hace que contemplando la inflación se haya reducido en un 4% la aportación para estos fines (CEFP, 2010:2-4).

Esta reducción real, en un contexto en el que sobre todo desde 2007 el Estado ha invertido en seguridad, quizá se puede explicar por la circunstancia de que los recursos del FASP hayan sido desde un inicio “etiquetados” para lograr objetivos concretos que la administración federal consideró importantes, y que los estados no hayan tenido el mismo interés en lograr esos objetivos, o por los efectos de la falta de recursos por parte de los estados para cumplir con la coparticipación con la que deben contribuir para que los recursos federales lleguen y se concreten en acciones. Otra explicación es como señala el CEFP (2010, 9), que los recursos del FASP no han sido ejercidos de forma completa por diferentes motivos, entre los que señalan, se encuentra la complejidad de la normatividad aplicable³¹.

Por otra parte, a partir de 2008, el Gobierno apuesta por invertir en la transformación de las policías municipales, según el nuevo modelo que discutirá a lo largo de ese año, buscando primero la reforma constitucional y, más tarde, la creación de una nueva ley. Para ello utiliza la misma lógica que con el FASP, haciendo que el nuevo programa, conocido como Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (Subsemun), plantee objetivos concretos y etiquetados en función de la búsqueda de un objetivo, y logrando la implicación de los municipios a través de sus aportaciones para recibir el apoyo federal. Este se perderá si las corporaciones no cumplen con las transformaciones requeridas. El CEFP (2010, 2) señala en su estudio que las aportaciones federales pasaron de 3.589,4 millones de pesos en 2008 a 4.137,9 en 2010, lo que en cierta manera complementó el dinero que se hubiera invertido en el FASP para que las entidades estatales y municipales se fueran transformando.

El objetivo declarado del Subsemun es otorgar “recursos orientados a mejorar la seguridad pública en los municipios e iniciar la implantación

31. Entre 2003 y 2009, Hidalgo y Jalisco no ejercieron recursos; 11 entidades federativas (el 34% del total) reportan un ejercicio menor al 10%. En contraste, México, Chihuahua y Zacatecas (9,4%) muestran un ejercicio superior al 50%. No se ejercieron 3.250 millones de pesos (CEFP, 2010:9).

del nuevo modelo policial a nivel nacional, mediante acciones dirigidas a lograr mayor eficiencia y efectividad en la prestación del servicio de seguridad pública” (SSP, 2008); se financiarían así programas de profesionalización, equipamiento, infraestructura, tecnología y telecomunicaciones y renivelación salarial. La fórmula de distribución del Subsemun entre los municipios ha ido cambiando; para el 2011 se calcula en función de multiplicar el promedio anualizado 2005-2009 de incidencia delictiva, señalado por el Inegi, por el número de población que señala el censo y vivienda de 2010, dividido por cien mil (SESNSP, 2011a).

El ejecutivo no ha dejado de empujar la transformación del modelo policial a lo largo de este periodo. Se puede ver cómo, incluso antes de que las reformas legales se implantaran, ya el Subsemun como incentivo de transformación iniciaba su operación. Lo mismo está sucediendo en la actualidad con las policías estatales, y el proceso encaminado hacia el fortalecimiento de las mismas y el mando único (se busca que operen con las fuerzas municipales acreditadas lo más pronto posible).

En febrero de 2011, la Secretaría Ejecutiva del Sistema de Seguridad Pública externaba el documento “Presentación del modelo de policía estatal acreditable”. El objetivo es empujar hacia la implantación del modelo profesional de carrera policial en los estados, tal y como se ha descrito anteriormente. Para lograr este objetivo se establece un nuevo recurso orientado a unos fines concretos, que también debe ser complementado por los ejecutivos estatales. El Subsidio para la Policía Acreditable (SPA) se aprueba en la XXIX sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, que tiene lugar el 18 de noviembre de 2010. Los criterios de distribución del mismo se basan en un 20% en la población del estado, un 50% en el índice de policías por cien mil habitantes, un 20% la extensión territorial del estado, y un 10% la incidencia delictiva³². El objetivo inicial que se marcó fue lograr un primer módulo de 422 policías estatales acreditables. Para ello se destina 100 millones de pesos para cada grupo a repartir en tres plazos según los avances obtenidos.

La federación impulsa así la formación de nuevas unidades policiales y establece para entregar los recursos los perfiles de los futuros policías, condiciones y beneficios laborales, así como pruebas de formación y permanencia que deberán cumplir. La regulación pretende contemplar hasta los detalles más mínimos para “orientar” con claridad a los estados y no dejar a la iniciativa local muchas opciones “creativas”.

32. SNSP (2010a). La propuesta que se envió al presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2011 para fondos federales destinados a seguridad pública fue de 13.827,6 millones de pesos; 7.124,3 de FASP, 4.303,3 de Subsemun y 2.400 de SPA.

Con todas estas medidas, recursos, incentivos, cabildeos y negociaciones políticas se muestra como las estructuras gubernamentales de la federación mexicana han tenido desde el inicio del sexenio una intención política definida de transformar lo más rápido posible el sistema de seguridad pública del país.

Transición y reforma del sistema: ¿militarización de la seguridad pública?

El general Galván, secretario de la Defensa Nacional en presencia del presidente Calderón, afirmó en ceremonia de clausura y apertura de los planteles militares en la plaza del Heroico Colegio Militar (Ramos, 2010), que la presencia militar al frente de un buen número de secretarías de seguridad, así como de corporaciones policiales en el país es temporal, y obedece a las debilidades de un sistema que debe ser reformado, y que los militares no debían dejar el combate contra el narcotráfico. Por su parte el presidente afirmó “No habrá tregua para quienes quisieran ver a México sometido en el caos y la ilegalidad mientras haya cadetes, mientras haya soldados y mientras hayamos mexicanos dispuestos a construir a México como patria segura y de leyes, el futuro de la nación estará a salvo” (ídem). Desde la Roma antigua ha existido la tentación de legitimar la presencia de un poder autoritario y único en situaciones de crisis, en el entendido que era una solución temporal. Elementos militares y muchos políticos han utilizado ese argumento para “salvar el país”. Lamentablemente en muchos casos las temporalidades se han alargado mucho más de lo aconsejable y no se ha permitido que los profesionales con los perfiles más adecuados se desempeñaran con libertad y autonomía, cuestionándose al final los resultados.

Hay que valorar el esfuerzo tanto del presidente Calderón, como de la mayoría de los gobernadores por reformar el sistema de seguridad pública y las corporaciones policiales, pero hay que ser prudentes. De los 32 estados, incluyendo el Distrito Federal, en 14 casos encontramos militares retirados a la cabeza de las instituciones, en 6 a policías profesionales o miembros del Cisen (en uno de los casos sustituye de forma interina a un general asesinado) y en 10 casos nos encontramos con políticos con un perfil profesional de licenciado o superior. En el caso de los 25 municipios con corporaciones policiales más numerosas, 10 directores tienen formación militar, 5 son policías de carrera o integrantes del Cisen y 10 son políticos tradicionales. Se percibe que no hay diferencia entre los partidos políticos que gobiernan estados o municipios a la hora de seleccionar el perfil profesional que debe tener el responsable de la seguridad pública de la entidad correspondiente, lo

que podría sugerir que independientemente de un cambio de gobierno en México esta política pudiera continuar más allá del sexenio.

Conclusiones

La reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene un carácter profesional. Es producto de la reflexión y de la evolución de un círculo que acompaña a Genaro García Luna en una larga trayectoria en el seno de los diferentes cuerpos de seguridad pública mexicanos. En base a la experiencia, y a la formación recibida evalúan y dictaminan las debilidades del sistema. Se formula un programa de transformaciones ambicioso y complicado, pero que sin embargo se considera necesario para dotar a México de un sistema policial moderno y eficiente³³.

El libro de García Luna aparecido en 2006, *Contra el crimen. ¿Por qué 1661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la policía en México*, es un programa de gobierno y transformación para el sector de la seguridad pública, que el autor presenta al país, antes de ser nombrado secretario de Seguridad Pública, y antes de que se declare la “guerra contra las drogas”. Con la confianza del presidente Calderón, la reforma busca los apoyos políticos para que en el futuro no se abandone la hoja de ruta marcada.

33. En 1989 se crea el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen). En 1994 se reformó la Constitución para que las entidades federativas y el Gobierno federal crearan las policías preventivas en los órdenes estatal y federal. En 1999 se creó la Policía Federal Preventiva (PFP), adscrita a la Secretaría de Gobernación. En 2000 se creó la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP) y con ello la PFP pasó al mando de esta dependencia (García Luna, 2011:20). El secretario de Seguridad Pública del sexenio de Calderón ingresó en el Cisen en el momento de la creación del Centro, desempeñándose en diferentes cargos hasta llegar a ser subdirector de contrainteligencia. Recibió formación y especialización en diferentes partes del mundo (EE.UU., España, Israel, Francia, Colombia y Japón). En 1999 se le nombra coordinador de inteligencia para la prevención en la recién creada PFP. Dos años después es nombrado director general de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal, con la encomienda de transformarla en la Agencia Federal de Investigación (AFI) (García Luna, 2006:9), desempeñándose en este puesto hasta que es nombrado secretario de Seguridad Pública en el año 2006. Esta trayectoria le permite participar de la creación y puesta en marcha de las principales agencias de seguridad mexicana de los últimos dos decenios, y por lo tanto se encuentra en un proceso permanente de reflexión profunda sobre las características del sistema y sus problemas. Además conoce los sistemas policiales y de inteligencia más modernos en el mundo, y eso le permite seguir pensando sobre el caso mexicano y su transformación desde una perspectiva comparada. En el momento de redactar el libro publicado en 2006, el ingeniero García Luna tiene una idea estructurada y clara de cuáles debían de ser las transformaciones que a su juicio requería el sistema de seguridad pública en México. Es por esta razón que se señala que la reforma que tiene un componente profesional y técnico determinante.

En la transición hacia este modelo han tenido lugar intensas negociaciones políticas³⁴, y ha aumentado la importancia de las decisiones aprobadas por el Consejo de Seguridad Pública Nacional, coordinado por el presidente, y que cuenta con la presencia de todos los gobernadores mexicanos.

Otro libro, este publicado no hace mucho por el secretario García Luna en el 2011, *El nuevo modelo de seguridad para México*, explica con detalle los avances en el proceso de reforma y el espíritu que preside la transformación del sistema de seguridad pública en México. Para García Luna, el cambio en el funcionamiento de las estructuras de este sector no es un asunto partidista, es una necesidad profesional fundada en la reflexión y en el conocimiento de las dinámicas de la seguridad. Es por ello que en ese libro insiste en la idea de mantener en el futuro la ruta marcada. Piensa que esta política ha sido diseñada con claridad, tanto en los documentos señalados a lo largo de este artículo, como en las transformaciones aprobadas desde 2006 hasta la fecha, y se muestra especialmente satisfecho con el hecho de que la transformación del sector de la seguridad haya sido negociada de una forma amplia por los diferentes actores políticos garantizando así su continuidad después de las elecciones de julio de 2012. Bien en un gobierno del PRI –como el que ha resultado de la contienda– o en su caso en una hipotética victoria del Partido Revolucionario Democrático (PRD).

Como se ha visto, la estrategia gubernamental partió de la idea de que las corporaciones policiales y judiciales del país no estaban funcionando de forma adecuada y que era necesario realizar una cirugía mayor a las mismas. La corrupción y la falta de profesionalización y de incentivos económicos adecuados para los policías se convertían, según las autoridades analizadas, en obstáculos que permitían cacicazgos antiguos y lealtades personales que generaban círculos viciosos difíciles de romper.

El modelo policial propuesto, según las autoridades del Gobierno panista que está abandonando el poder, requiere de la voluntad política no solo de la federación, sino también de los estados y los municipios, para que se avance de una forma integrada. Calificada de orientación “profesional”, en el sentido que proviene de propuestas de personas que tienen experiencia en el sector, para estos ha sido importante que sea entendida por los diferentes actores políticos, así como el contar con el convencimiento y la voluntad de los mismos en orden a lograr su consolidación.

34. Declaratoria de la XXXVIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Morelia, Michoacán, 22 y 23 de marzo de 2010.

En este sentido, la reforma de la política de seguridad del país es diferente a otras del sector seguridad como el caso de la política migratoria del país. Las reformas de la política migratoria reflejan un cambio “reactivo” frente a las demandas de defensa de los derechos humanos, el incremento de ingresos documentados e indocumentados al país, las peticiones de los EE.UU. tras el 11 de septiembre y la opción de México para los centroamericanos de convertirse no solo en país de tránsito, sino de destino.

Las reformas de la política de seguridad, como se ha señalado en diferentes ocasiones, responden a un cambio planificado, negociado y apoyado por los gobernadores, y a una reflexión por lograr unas fuerzas de seguridad pública eficaces alejadas de la corrupción. Esta encuentra muchos problemas corporativos en el nivel municipal y convive con el período de la “guerra contra las drogas” y la “militarización” que se deriva para responder a esta situación.

La problemática del combate contra el narcotráfico en México y la reforma del sistema de seguridad pública se han tratado de enfrentar al mismo tiempo. Calderón golpeó con toda la fuerza del Estado al narcotráfico y asumió la reforma que se ha estado comentando a lo largo de este texto. Al no tener una respuesta efectiva por parte de las fuerzas de seguridad pública, debido a los numerosos problemas ya señalados, el ejecutivo mexicano recurrió como solución de compromiso a las fuerzas armadas para enfrentar al narcotráfico.

Las fuerzas de seguridad eran parte del problema y de la solución, por lo que en cierta forma la reforma profesional diseñada recibió el apoyo político presidencial como una medida que a medio o largo plazo sería una alternativa a la militarización del combate al narcotráfico. Este apoyo también ha venido de parte de la clase política identificada en los distintos partidos que han visto cómo la alternativa militar es una de las causantes del aumento de los niveles de violencia y homicidios en el país, y han entendido que a pesar de las grandes dificultades que enfrenta, una reforma del sistema policial puede ser la única alternativa seria y duradera para que el Estado enfrente con inteligencia y prudencia las amenazas internas que encuentra para lograr su estabilidad como nación.

En principio, este razonamiento sugiere que durante el Gobierno del presidente electo Peña Nieto se mantenga tanto el proceso de transformación del sistema de seguridad pública, como la militarización de la respuesta a las amenazas de los carteles de la droga y sus estructuras.

Se ha señalado que el éxito de esta transformación de las fuerzas de seguridad se encuentra comprometido por la falta de voluntad de los actores locales, la corrupción, la falta de presupuesto y por otros

factores señalados a lo largo del texto. Sin embargo, su éxito para la clase política con responsabilidades federales y estatales parece ser la única alternativa que México tiene a la presencia de los militares en la calle, y a la escalada de violencia a lo largo y ancho del país.

Bibliografía

- Aguayo, Sergio. “Quién gana la guerra contra el narcotráfico”, en Raúl Benítez Manaut y otros, *Atlas de la seguridad y la defensa 2009*, México, Casede, 2009.
- Calderón Hinojosa, Felipe. “Estrategia integral para la prevención del delito y combate a la delincuencia” 7 de marzo de 2007, en www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos/?contenido=29337.
- “Acta de la Sesión XXVIII del Consejo Nacional de Seguridad Pública”, Casino del Campo Militar Marte, Ciudad de México, 3 de junio de 2010a.
- “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, Cámara de Senadores, 6 de octubre de 2010b.
- Carvalho, Manuel. “La seguridad en México no es completa, reconoce García Luna”, en *El Sol de México*, 4 de junio de 2010.
- CEFP. *Evolución del gasto programable del Ramo 36, Seguridad Pública 2001-2010*, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, septiembre de 2010.
- Conago. Declaratoria de la XXXVIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Morelia, Michoacán, 22 y 23 de marzo de 2010.
- Consejo Nacional de Seguridad Pública. Acta de XXV Sesión del Consejo de Seguridad Pública, México, 28 de noviembre de 2008.
- Acta de XXVIII Sesión del Consejo de Seguridad Pública, México, 3 de junio de 2010a.
- Acta de XXIX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, México, 18 de noviembre de 2010b.
- El Universal*, “Presidente Calderón 2006-2012. Rinden honores a Felipe Calderón como Presidente Constitucional y Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas”, diciembre 1 de 2006, en www.eluniversal.com.mx/notas/391275.html.
- Escalante, Fernando. *El homicidio en México entre 1990 y 2007*, México, Colegio de México, Secretaría de Seguridad Pública Federal, 2009.
- “Homicidios 2008-2009: la muerte tiene permiso”, en *Nexos*, 3 de enero de 2011.
- García Luna, Genaro. *Contra el crimen. ¿Por qué 1.661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la policía en México*, México, 2006.
- *El nuevo modelo de seguridad para México*, México, Nostra Ediciones, 2011.
- García Solís, Georgina. “Sin el mando único, demuestren que pueden con el narco: García Luna”, en *La Jornada*, 7 de agosto de 2010.

- Gobierno de México: *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de diciembre de 2008.
- Granados Chapa, Miguel Ángel. “Plaza Pública. ¿Iniciativa Mérida? No, iniciativa Washington”, en *Reforma*, 20 de octubre de 2007.
- Madrigal, Rodolfo. “Ven mejor reforzar seguridad local a crear policía única”, en *Milenio*, 6 de agosto de 2010.
- Méndez, Enrique. “PRD y PRI insisten en que no pasará la propuesta de crear una policía única”, en *La Jornada*, 25 de noviembre de 2008.
- Meyer, Lorenzo. “Agenda ciudadana. El 20 de noviembre o la nueva insurgencia”, en *Reforma*, 23 de noviembre de 2006.
- Moloeznik, Marcos Pablo. “Principales efectos de la militarización del combate al narcotráfico en México”, en *Renglones*, n° 61, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, septiembre de 2009-marzo de 2010, pp. 1-15.
- y María Eugenia Suárez de Garay. “El proceso de militarización de la seguridad pública en México”, en *Frontera Norte*, vol. 24, n° 48, julio-diciembre de 2012.
- Ramos, Jorge. “Sedena: es inviable dejar la lucha contra el narcotráfico”, en *El Universal*, 15 de septiembre de 2010.
- Rubido, Monte Alejandro. “Políticas de seguridad en México” en Seminario Internacional Seguridad en Democracia, Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo, Universidad Autónoma de Madrid y Universidad de Quintana Roo, Chetumal, Quintana Roo, 4 de agosto de 2010.
- Sarmiento, Sergio. “Jaque mate. Triste papel”, en *Reforma*, 16 de noviembre de 2006.
- SENSP. *Fórmula distribución SUBSEMUN 2011*, México, Secretaría Ejecutiva del Sistema de Seguridad Pública, febrero de 2011a.
- *Presentación del modelo de policía estatal acreditable*, México, Secretaría Ejecutiva del Sistema de Seguridad Pública, febrero de 2011b.
- SNSP. “Política de Estado en Seguridad Pública. Fortalecimiento institucional. Mando Único y Desarrollo Policial”, México, Sistema Nacional de Seguridad Pública, octubre de 2010^a.
- Propuesta de distribución del otorgamiento del subsidio a que se refiere el artículo 11 del Presupuesto de Egresos de la Federación, Sistema Nacional Seguridad Pública, XXIX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, 18 de noviembre de 2010b.
- SSP. *Nuevo modelo policial y Subsemun*, México, Secretaría de Seguridad Pública, julio de 2008.
- Torres, Rubén. “No habrá cheques en blanco para García Luna”, en *El Economista*, 11 de mayo de 2010.
- Velázquez, Rafael y Juan Pablo Prado. *La iniciativa Mérida. ¿Un nuevo paradigma de cooperación bilateral entre México y Estados Unidos en materia de seguridad?*, México, UNAM/BUAP, 2009.

FECHA DE RECEPCIÓN: 2 DE NOVIEMBRE DE 2011
 FECHA DE ACEPTACIÓN: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2012

Adecuación de la defensa a la gobernabilidad democrática en América del Sur

ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ

Profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia. Coordinador del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa de la misma universidad.
vargasvelasquezalejo@gmail.com

Adapting Defense to Democratic Governance in South America

Este texto fue, en una versión preliminar, la ponencia presentada por el autor al V Encuentro Nacional de la Asociación Brasileira de Estudios de la Defensa realizado en Fortaleza, Brasil, agosto de 2011.

ESTUDIOS SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA

Resumen

Este artículo se divide en cuatro partes. En la primera se analiza la evolución de los conceptos de seguridad y defensa, partiendo de la mirada tradicional y sus transformaciones, pasando de una mirada de seguridad y defensa frente a amenazas externas, a otra centrada en riesgos y desafíos internos y externos. Luego se presenta como, en el contexto de la guerra fría, la seguridad y defensa en los gobiernos autoritarios se expresó en gobernabilidades autoritarias en América del Sur, enmarcados en la Doctrina de Seguridad Nacional. La tercera parte estudia el entendimiento de la gobernabilidad democrática en Suramérica y los cambios políticos que ha vivido la región, para finalmente, analizar la importancia y adecuación de la seguridad y la defensa como un elemento contribuyente a la gobernabilidad democrática en los actuales gobiernos de Suramérica.

Palabras claves: defensa, Suramérica, nuevas amenazas, gobernabilidad.

Summary

This article is divided in four parts. The first examines the traditional insight of security and defense and its transformation from a concept of defense against external threats to a concept of defense against risks and internal and external challenges. Then we examine the defense in the context of authoritarian governances –authoritarian governments– in South America, framed by the National Security Doctrine. The third part examines the understanding of democratic governance in South America. Finally, we examine the importance and adequacy of defense and security as important elements to democratic governance in South America.

Key Words: defense, South America, new threats, governance.

Introducción

El análisis de las relaciones civiles-militares es fundamental para valorar el nivel de la consolidación democrática, ya que uno de los presupuestos básicos de las democracias modernas es que las fuerzas militares y policiales deben estar subordinadas a los gobernantes civiles democráticamente electos, quienes las deben conducir políticamente. Obviamente, sabemos también que esta relación no deja de ser problemática en muchos casos y en varias situaciones nacionales este deber ser no se corresponde totalmente con la realidad.

El presente texto se sitúa dentro de la perspectiva del análisis político y su énfasis está en el análisis de esta problemática. La estructura del texto se inicia mostrando cómo han venido evolucionando el entendimiento de la seguridad y defensa y cómo se desplazan los mismos de priorizar inicialmente como referente, las denominadas amenazas externas a los Estados, hacia las amenazas internas-externas y luego en una búsqueda de ampliación de las mismas, lo que la literatura especializada ha denominado la tendencia hacia la “securitización”¹. Posteriormente se analiza brevemente cómo se expresó en América Latina la seguridad y defensa, en el contexto de los gobiernos autoritarios inspirados en la denominada doctrina de seguridad nacional.

En el aparte siguiente del documento se hace un análisis de las transformaciones del concepto de gobernabilidad y la introducción del concepto de gobernanza, para tratar de dar cuenta de los problemas de legitimidad, eficacia y mantenimiento del orden en el ámbito de las relaciones gobierno-sociedad –señalando qué tipo de gobernabilidad se prioriza en cada momento– y los cambios políticos que se han producido en los gobiernos de la región luego de los procesos de transición a la democracia y de la llegada al gobierno de partidos, coaliciones o gobernantes de centro-izquierda, para abordar en el último aparte del texto la necesidad de que el entendimiento de la seguridad y la defensa debe buscar compatibilizarse con las nuevas realidades políticas de la región y contribuir a la gobernabilidad democrática en los gobiernos

1. Se entendió como “securitización” la tendencia, en la década posterior a la terminación de la guerra fría, a buscar desmilitarizar el entendimiento de la seguridad, pero al mismo tiempo a ampliar su alcance, incluyendo dentro del ámbito de las amenazas no sólo fenómenos como el crimen organizado transnacional y los tráfico ilegales, sino también amenazas derivadas de la naturaleza como huracanes, terremotos o inundaciones, además de los problemas de pobreza e inequidad. Esto generó una gran controversia porque si bien se desmilitarizaba el tema de la seguridad, al mismo tiempo se ampliaba de tal manera que involucraba aspectos que eran, sin duda, más propios de la agenda de desarrollo de las sociedades, que de la agenda seguridad.

suramericanos. El documento concluye con unas breves reflexiones conclusivas al respecto.

La mirada tradicional de la seguridad y defensa, y sus transformaciones: del énfasis frente a amenazas externas a la seguridad y defensa frente a riesgos y desafíos internos y externos

El concepto de seguridad es un concepto polisémico –múltiples sentidos– dependiendo desde la perspectiva desde la cual se aborde y la dimensión que se quiera proteger.

Para ilustrar el amplio campo de controversia, hagamos un breve repaso siguiendo a diversos autores².

Hay perspectivas que consideran la seguridad como un valor básico de la sociedad; allí encontramos aproximaciones como la del profesor Fernando Uricoechea, quien señala:

[...] se ignora el carácter fundante que reviste la seguridad, a la luz de la filosofía política contractualista y del pensamiento burgués desde sus orígenes, para la noción misma de la sociedad por oposición al Estado de naturaleza hobbesiano de una guerra de todos contra todos. Es, pues, elemento constitutivo y, por tanto, necesario de la institución política que es fundamental para el nacimiento y desarrollo de la vida ciudadana: el Estado. La seguridad, en consecuencia, no hace parte de la agenda de intereses de este o aquel sector, grupo o clase de la sociedad y, por lo tanto, la eventual naturaleza contenciosa que algunos han querido darle con el fin de poder rechazarla queda descartada por principio. La seguridad, por el contrario, hace parte de la agenda de valores de toda comunidad política. Y, por ello, está revestida virtualmente de un carácter consensual, moralmente vinculante para todos los miembros de la asociación política. Su carácter consensual le confiere, *ipso facto*, legitimidad política. (Uricoechea, 2003)

Otras perspectivas enfatizan su dimensión más instrumental:

Seguridad es la cualidad de lo seguro. A su vez, por seguro entendemos: 1) no tener dudas, 2) la probabilidad de que algo ocurra o no falle y, por último, 3) estar a salvo. Desde esta última acepción la locución “de seguridad” se aplica a un ramo de la administración pública cuyo fin es el de velar por la seguridad de los ciudadanos [...]. La seguridad no es un fin en sí mismo, no es una necesidad final.

2. Con una pretensión pedagógica, que probablemente para los “especialistas” puede ser vista como innecesaria, pero que creemos para la mayoría de los lectores, poco familiarizados con estas temáticas, resulta de utilidad.

Se trata de un requisito que surge por demanda de otro objetivo que se desea alcanzar. La seguridad se convierte en una premisa imprescindible para el desarrollo del objetivo final. Por lo tanto, pasa a ser una prioridad, puesto que hasta que no la logremos la meta que la requirió estará en expectativa. Es, pues, la garantía de construcción de otros fines. El requerimiento de seguridad nace de una hostilidad que dificulta un objetivo. La necesidad de eliminar estos peligros, riesgos y daños que el agente hostil provoca dan sentido a la seguridad. En definitiva, la seguridad es un instrumento que nos garantiza la libertad imprescindible y necesaria para acometer otras actividades. Por otro lado, desde la Revolución francesa quedó claro que en las sociedades modernas la seguridad es un bien individual que sólo se alcanza colectivamente. (Martínez y Tulchin, 2006)

Charles David (2000), situado en esta misma perspectiva, anota que “la seguridad puede ser comprendida como la ausencia de amenazas militares y no militares que pueden poner en cuestión los valores centrales que desea promover o preservar una persona o una comunidad, y que conllevan un riesgo de utilización de la fuerza”. Pablo Cabrera (1999), por su parte, nos plantea que la defensa es una gran parte de la seguridad entendida como “una situación en la cual los Estados perciben que se encuentran libres de amenaza militar, de presión política o de coerción económica para poder seguir libremente en su camino de desarrollo”.

El Libro de la Defensa Nacional de Chile plantea que:

[...] el concepto de defensa dice relación con la acción y efecto de conservar la posesión de un bien o de mantener un grado suficiente de libertad de acción para alcanzar tal bien. La defensa nacional es el conjunto de medios materiales, humanos y morales que una nación puede oponer a las amenazas de un adversario en contra de sus intereses, principalmente su soberanía e integridad territorial. Su propósito es alcanzar una condición de seguridad externa tal que el país pueda lograr sus objetivos libre de interferencias exteriores.

La defensa es una función intransferible del Estado que se orienta por claros principios estatales y es conducida por un conjunto de autoridades institucionales, las que conforman un sistema cuya figura central es el presidente de la república. En términos de política pública, ella se plasma en la política de defensa, donde se consideran las orientaciones básicas para el conjunto del sector. (Ministerio de la Defensa de Chile, 2010)

Y a propósito de la relación entre seguridad y defensa, plantea el Libro de Defensa Nacional de Chile:

[...] la seguridad consiste en una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del Estado y de la nación, particularmente los del desarrollo social y económico. Obviamente, la defensa contribuye a la seguridad del país tanto por medio de su preparación para el empleo legítimo de la fuerza, su contribución a la disuasión y la participación de sus medios en misiones de cooperación internacional. (Ídem)

Teniendo como referencia el caso argentino se plantea por el coronel retirado Gualterio M. Báez (s.f.), que:

[...] es posible entender el concepto de Defensa Nacional como la acción del Estado para proveer y “asegurar los beneficios de la libertad”, tal como termina diciendo el texto constitucional. Se ratificaría así, la interrelación jerárquico-funcional que existe entre seguridad y defensa, considerada la seguridad como “objetivo” o “situación deseada” y la defensa como la concreción de “medidas y acciones” para su consecución.

Otros, como Barry Buzan, consideran que la “Seguridad es tomada como el estar libre de amenazas y como la capacidad de los Estados de mantener su identidad independiente, su integridad y funcionalidad contra fuerzas que sean vistas como hostiles” (citado en Pardo Rueda, 1999).

Como lo plantea el coronel retirado Julio E. Soto Silva (s.f.), de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile, la

Defensa Nacional: es el conjunto de medios materiales, humanos y morales que una nación puede oponer a las amenazas de un adversario, en contra de sus objetivos nacionales, principalmente para asegurar su soberanía e integridad territorial. El propósito de la defensa nacional es alcanzar una condición de seguridad externa tal, que el país pueda lograr sus objetivos nacionales libre de interferencias exteriores.

La Defensa debe ser considerada como un bien público en un sentido integral ya que alcanza a todos los miembros de la comunidad nacional; una vez producido, nadie lo obtiene en desmedro de otros. Cumple una función social básica para la existencia de la sociedad y no puede ser provista sino por el Estado. Como parte de la seguridad que requiere el país, la Defensa concurre a hacer posible el desarrollo de la sociedad.

Para garantizar este efecto, es necesario que se satisfagan las siguientes condiciones:

- Que el monopolio de la fuerza legítima pertenezca al Estado.
- Que el Estado la organice, la dote de medios y le asigne objetivos con un sentido nacional.
- Que el Estado realice esta tarea de manera continua en el tiempo, ya sea en la paz o en la guerra.
- Que el ejercicio de la función abarque la suma de actividades de los organismos del Estado necesarios para la defensa, ya que su ámbito excede los límites de lo estrictamente militar.

La defensa puede ser definida como función, como conjunto normativo y como organización.

a) *La defensa como función*: del Estado tiene como el propósito proteger a la población, preservar el territorio nacional y resguardar la capacidad del Estado para el ejercicio de su soberanía frente a amenazas externas contra estos elementos fundamentales del país, así como apoyar el logro de los objetivos nacionales en el ámbito internacional.

b) *La defensa nacional como conjunto normativo*: explica la forma en que esta se materializa. Lo anterior a través de diferentes cuerpos legales que parten con la Constitución Política hasta cuerpos legales y reglamentarios que conforman la Estructura Superior de Defensa Nacional o Sistema de Defensa Nacional. Para ello en todos estos cuerpos legales, se establecen autoridades, responsables, organismos, tareas y documentos que permiten darle forma, planificarla y ejecutarla.

c) *La defensa nacional como organización*: explica la forma en que la defensa nacional se organiza a partir de su análisis como Sistema. Con una autoridad que la dirige, el conducto regular establecido o relaciones de mando, organismos de asesoría y de trabajo y medios que llevan a cabo las tareas derivadas de la planificación. Dentro de los medios de la defensa, los más importantes son las Fuerzas Armadas agrupadas bajo el Ministerio de Defensa Nacional.

En el Grupo de Trabajo de Seguridad Regional de Fescol (2004) planteamos que “al terminar la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos adoptó el concepto de seguridad nacional, incorporando dentro de éste la defensa militar y la seguridad interna, con el fin de hacerle frente a amenazas como las revoluciones, la inestabilidad y la capacidad destructora de los armamentos nucleares” y más adelante, refiriéndose a la tendencia creciente a la denominada securitización en la posguerra fría, señala que “la inseguridad se refiere a la condición de ser asediado

por la violencia o la amenaza de violencia, si esta es significativa, organizada e intencional. Esa definición, sin embargo, excluiría importantes amenazas no violentas a la seguridad, como la degradación del medio ambiente o las condiciones económicas adversas.”

Si bien la amenaza, es un concepto difícil de aprehender, lo podemos entender como

[...] indicio de probable mal, violencia o daño futuro; algo que da indicio de ocasionar mal o daño; advertencia. Algo o alguien que puede dañar a una particular persona o cosa; algo percibido por el gobierno como una posible amenaza para la seguridad nacional [...]. En realidad, el aspecto fundamental es la percepción de la amenaza, dado que, como ha sido agudamente señalado, aún ninguna teoría relativa a la seguridad ha proporcionado una medida objetiva acerca de si determinada circunstancia es realmente una amenaza; ello, sin perjuicio de advertir que también se ha sostenido que resulta de fundamental importancia que exista objetivamente una amenaza para que pueda hablarse válidamente del ámbito de la seguridad y de la adopción de medidas derivadas de dicho ámbito. (Ugarte, 2001)

Por ello es de vital importancia precisar en cada caso quién define las amenazas en una sociedad determinada.

El término seguridad nacional ha sido referido históricamente a la seguridad del Estado-nación, por ello en una primera aproximación al concepto se entiende que a través de la misma “se procuran conjurar las amenazas que puedan pesar sobre los valores esenciales que hacen a la existencia e identidad del Estado: independencia, soberanía e integridad territorial de un Estado” (ídem). En esa perspectiva se planteaba por autores como Amos A. Jordan, William J. Taylor Jr., y Lawrence Korb que

Seguridad Nacional, un término que ha pasado a ser ampliamente usado sólo después de la Segunda Guerra Mundial, significa muy diferentes cosas para diferente gente. Claramente, significa protección del pueblo y territorio de la nación contra asalto físico, y, en ese estrecho sentido, es aproximadamente equivalente al tradicionalmente usado término defensa. Seguridad nacional, sin embargo, tiene un significado más extenso que la protección contra daño físico; también implica protección, a través de una variedad de medios, de intereses vitales políticos y económicos, cuya pérdida amenaza valores fundamentales y la vitalidad del Estado. (Ídem)

El término seguridad igualmente se puede entender

[...] como un concepto multisistémico que tiene tres componentes: prever, controlar y enfrentar, amenazas a individuos, grupos, estados o macrosistemas. Suelen usarse dos expresiones muy vinculadas en torno a las amenazas: riesgo y vulnerabilidad. El riesgo es igual a amenaza más vulnerabilidad, entendiéndose el riesgo como el grado de pérdida que puede causar un evento particular en un lugar y período determinado. El nivel de riesgo, lo definimos por dos factores; por el nivel de la amenaza y por el grado de vulnerabilidad. La vulnerabilidad se entendería como el grado de exposición de una sociedad a las amenazas y la capacidad de resistencia y respuesta de sus estructuras sociales, económicas y físicas. (Táger y González, 2001)

Colegas como Vicenç Fisas, introducen la dimensión transnacional de las nuevas amenazas y riesgos a la seguridad y no necesariamente estatal, por ello

[...] la seguridad [...] ya no puede plantearse en términos exclusivamente nacionales, sino desde una óptica regional o internacional. Muchas de las violencias que apreciamos en el mundo contemporáneo, como el terrorismo, el narcotráfico, los enfrentamientos raciales y religiosos, las luchas entre bandas o mafias, o la misma contaminación, para poner unos ejemplos, no respetan fronteras ni identidades geográficas, por lo que han de ser combatidas a partir de la cooperación entre varios Estados o directamente desde organismos regionales o internacionales. (Fisas, 1998)

El proyecto de Ley de Seguridad y Defensa, presentado, por el anterior Gobierno para el estudio del Congreso en 2009, establece en su artículo 5º la siguiente definición de seguridad:

Es un bien público fundamental que propende por los valores democráticos, el bienestar y la convivencia del pueblo, el desarrollo de las potencialidades de la sociedad y la afirmación del Estado Social de Derecho. La Seguridad es integral y su responsabilidad es del Estado y, en desarrollo de los deberes constitucionales, excepcionalmente y de manera temporal lo es también de la sociedad.

Y acerca de la Defensa, la define como “la capacidad que tiene el Estado para salvaguardar la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional frente a riesgos, amenazas y agresiones internas y externas”.

Finalmente, frente a este tema, debemos reseñar el documento encargado a un grupo de personalidades por el anterior secretario

general de la ONU y presidido por el ex primer ministro de Tailandia, Anand Panyarachun, titulado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”. Este informe pretende colocar una propuesta de seguridad basada en el multilateralismo y el respeto a la legalidad internacional, con lo cual se contraponen a la actitud más unilateral y de la controvertida “guerra preventiva” de la administración Bush.

Parten considerando que hay seis grupos de amenazas (tradicionales como nuevas amenazas) que deben preocupar al mundo en estos días y en los próximos decenios: 1) guerras entre Estados; 2) violencia dentro del Estado, con inclusión de guerras civiles, abusos en gran escala de los derechos humanos y genocidio; 3) pobreza, enfermedades infecciosas y degradación del medio ambiente; 4) armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; 5) terrorismo; y 6) delincuencia transnacional organizada.

Frente a las mismas, considera que la acción de la ONU debe ser fundamentalmente preventiva antes que reactiva. Considera que el desarrollo tiene que ser la primera línea de defensa para un sistema de seguridad colectiva que se tome la prevención en serio y añade que combatir la pobreza no sólo salvará millones de vidas sino que afianzará también la capacidad de los Estados para combatir el terrorismo, la delincuencia organizada y la proliferación. Está priorizando la relación entre seguridad y desarrollo, el llamado “poder blando”, antes que la lógica exclusivamente guerrerista, el “poder duro”.

Por supuesto que también incluye en el abanico de respuestas, la seguridad biológica; prevenir la guerra dentro de un Estado y entre Estados; prevenir la propagación y utilización de armas nucleares, biológicas y químicas; la propagación de la delincuencia transnacional organizada; y en relación con el terrorismo –con nuevos aspectos, que incluyen la aparición de una red terrorista mundial y las posibilidades de utilización de armas nucleares, biológicas o químicas– lo sitúa como una amenaza para todos los Estados y para las Naciones Unidas en su conjunto. Considera críticamente que la ONU no han hecho todo lo que pueden hacer y se insta a que establezcan una estrategia de lucha contra el terrorismo que respete los derechos humanos y el Estado de derecho –debe comprender medidas coercitivas cuando sean necesarias y crear nuevos instrumentos para ayudar a los Estados a conjurar esta amenaza en el plano interno–.

Como la prevención no siempre da frutos, hay que contemplar hacer frente a las amenazas por medios militares y señala que la Carta de las Naciones Unidas establece un claro marco para el uso de la fuerza. Los Estados tienen derecho a la legítima defensa (artículo 51).

Igualmente considera que el único que tiene mandato para actuar a título preventivo es el Consejo de Seguridad y considera debe adoptar en el futuro una actitud más proactiva. Igualmente enfatiza en la responsabilidad de proteger a los civiles de la violencia en gran escala, responsabilidad que recae primordialmente sobre las autoridades nacionales o subsidiariamente en la comunidad internacional –mediante operaciones humanitarias, misiones de observación, la presión diplomática y el uso de la fuerza, de ser necesario, aunque únicamente como último recurso–.

Realizada la revisión analítico-conceptual anterior, consideramos en este documento que la seguridad debe ser considerada como inherente a la existencia humana, porque implica ser capaz de responder a las situaciones que pongan en peligro la vida y la integridad en el presente y el futuro. Parte de la historia de la humanidad está orientada a dar respuesta a la seguridad, de manera individual o colectiva, incluida la propia organización social y política expresada en los Estados-nación. Pero la reflexión sobre el tema de la seguridad tendió a concentrarse de manera exclusiva en la seguridad de los Estados, bajo la denominación de seguridad nacional, olvidando que tan importante como lo anterior y si se quiere el aspecto central de la seguridad son las personas que fueron y son la base de dichos Estados.

Ahora bien, toda sociedad requiere un orden para que la convivencia entre sus miembros pueda desarrollarse. Pero en una democracia, ese orden es democrático y necesita también de unos niveles de seguridad. Ahora bien, la seguridad está en relación con las amenazas que pongan en riesgo la vida en sociedad y esto es directamente proporcional a la vulnerabilidad que la misma tenga. Pretender niveles de seguridad total, de riesgo cero, no es realista. Es decir, la búsqueda de seguridad se puede convertir en una utopía, en una obsesión, sino se concibe la seguridad como parte de un proceso social³.

El problema son dos grandes desviaciones al respecto, que a su vez reflejan dos concepciones políticas, filosóficas y de organización de la sociedad⁴. De una parte, se desvió el tema de la seguridad para pensarla sólo en función del Estado y, en esa medida, bajo las influencias de la llamada “seguridad nacional”, propia de la guerra fría, se consideró que el enemigo fundamental de los Estados del mundo occidental era el comunismo, y bajo esta denominación se incluyó todo lo que oliera o se asemejara a protesta social o crítica al comportamiento del Estado

3. Ver al respecto AGIR (2002).

4. Tomamos apartes de Vargas Velásquez (2006).

y, por supuesto, terminó considerándose a los propios miembros de la sociedad como “amenazas” para el Estado-nación. Esto derivó en América Latina en la oleada de dictaduras militares en los años sesenta y setenta, y la vigencia de estatutos de seguridad nacional como eje central de la política represiva de los Estados.

En segundo lugar, se desvió a considerar el tema de la seguridad en términos exclusivamente militares y se consideró que la respuesta a los problemas de inseguridad era exclusivamente fortalecer el tamaño de las Fuerzas Armadas y organismos de seguridad del Estado, y aumentar el gasto militar en detrimento del gasto social o de inversión.

Y estas dos desviaciones continúan teniendo vigencia en el mundo de hoy, a pesar de que terminó la guerra fría y supuestamente el enemigo comunista desapareció.

Ahora bien, la seguridad y la defensa (como mecanismos a través de los cuales se da respuesta a las amenazas o riesgos de seguridad, incluida la posibilidad del uso de la fuerza), pretenden prevenir, neutralizar o eventualmente enfrentar dichas amenazas y riesgos.

Lo que es evidente, es el tránsito de considerar inicialmente la seguridad y la defensa en función de amenazas y riesgos externos al Estado-Nación –especialmente de otros Estados o alianzas de Estados–, para transformarse posteriormente en la respuesta –con una alta probabilidad de componente militar– a amenazas y riesgos de orden externo o interno, dentro de los cuales pueden incluirse Estados o grupos no estatales.

En este nuevo contexto, lo planteado por Jaime García Covarrubias (2005), refleja bien esa nueva mirada a la defensa y sus misiones; señala el autor mencionado que

[...] mi posición la tengo asumida por lo que propongo lo que llamo una visión instrumental de la defensa donde la seguridad es sólo un “efecto”. Por su parte la seguridad pública, que se confunde con el “efecto” seguridad, es uno de los instrumentos que posee el Estado al igual que la defensa, salud, educación, vivienda para resolver sus problemas, en este caso la seguridad de las personas.

¿Pero qué significa una defensa instrumental? Esto significa que si el Estado resuelve o necesita dada la magnitud y calidad de la amenaza o del problema, del empleo de las FFAA o la policía para resolverlo, la amenaza es de defensa. En cambio, si el problema (por ejemplo sida) requiere del sistema de salud para resolverse, simplemente es un problema propio del sector salud. En suma, el instrumento a emplear finalmente definirá si la amenaza es propia del sector defensa o es un problema atinente a otro sector. Obviamente, habrá amenazas que

tienen tan nítidamente una determinada naturaleza que exige que sea un instrumento muy preciso el que la resuelva...

Y más adelante señala en su texto,

[...] en el escenario estratégico actual, los sectores de defensa, tendrán que cumplir con cuatro misiones principales. La primera es resolver las amenazas tradicionales o eventual ataque militar. Segundo, resolver las llamadas nuevas amenazas. Tercero, cumplir con los compromisos estratégicos del país, en este caso las operaciones de mantenimiento de paz y otros y por último cumplir un papel en el desarrollo nacional, de acuerdo al rol subsidiario del Estado si la política es de mercado. Adicionalmente y como quinta tarea se agregan las funciones de seguridad pública cuando la policía depende del sector defensa. Cada país priorizará estas misiones soberanamente de acuerdo a su particular situación.

La defensa en el contexto de los gobiernos autoritarios –governabilidades autoritarias– en América del Sur: la Doctrina de Seguridad Nacional

Durante la guerra fría se definió, de una parte, una especie de distribución del mundo en áreas de influencia entre los dos campos emergentes, y de otra, la idea de la amenaza global como producto de la confrontación global. En el caso de América Latina, “era claro que formaba parte de la esfera de influencia norteamericana desde principio de siglo y también que ninguna guerra hegemónica iría a tener a América Latina como teatro, entendiendo por tal aquella que pudiera modificar con su resultado la estructura de poder mundial” (Pardo Rueda, 1999).

Dentro de ese contexto de confrontación Este-Oeste, que predominó durante varios decenios, la idea de seguridad en América Latina tuvo que ver con el hecho de que

[...] las hipótesis de guerra –admitidas como presupuestos de intervención del derecho de guerra– abarcaban la guerra mundial, la guerra convencional entre países latinoamericanos y la guerra revolucionaria en el seno de cada uno de esos países. [...] La hipótesis de guerra revolucionaria [...] era considerada como una posibilidad real inmediata. (Cavagnari Filho, 1994)

Pero los Estados Unidos siempre tuvieron como preocupación, con respecto a América Latina, “tanto antes como durante la guerra fría, la

inestabilidad política en el área. [...] Las explicaciones de los orígenes de esta inestabilidad son dos: la agitación (o aventurerismo) comunista, por un lado, y la pobreza, por otro” (Pardo Rueda, 1999).

Progresivamente fue apareciendo dentro de este panorama de las concepciones sobre seguridad y defensa, como respuesta a lo que se consideraba “amenazas”, la conocida Doctrina de Seguridad Nacional.

El concepto estaba vinculado a la lógica de la guerra fría: el supuesto era la amenaza del “comunismo internacional”, un riesgo de origen extra continental aunque pudiera tener manifestaciones regionales internas, que amenazaba la soberanía, la integridad territorial y valores abstractos como la libertad de las repúblicas y sus habitantes. (Aguilera Peralta, 1999)

Esta doctrina tuvo como elementos básicos los siguientes:

Primero: la concepción geopolítica, nacida de los teóricos alemanes de finales del siglo XIX, y que alcanzó su máximo desarrollo en la Alemania nazi. Concepción basada en la idea de “espacio vital” –el Estado como ente biológico y geográfico–, teoría según la cual un Estado que pretende ejercer como potencia de importante peso necesita, entre otras cosas, disponer de amplia influencia y control sobre espacios físicos y políticos no limitados forzosamente por las fronteras de su propia Nación. [...]

Segundo: plena asunción de conceptos tales como “enemigo interior”, “enemigo común”, “guerra permanente y total”. [...] Al propio tiempo se enmarcaba dicha lucha antisubversiva dentro del concepto de “guerra total y permanente” que el mundo occidental debía librar contra esa supuesta amenaza global.

Tercero: plena inserción de la lucha antisubversiva dentro de una supuesta Tercera Guerra Mundial. [...] El mundo comunista planteaba la Tercera Guerra Mundial –siempre según los seguidores de esta peculiar doctrina– por otra vía mucho más sutil: la penetración ideológica a través de la subversión izquierdista en todos los países del hemisferio occidental, con vista a la futura toma de poder en todos y cada uno de ellos. [...]

Cuarto: plena asimilación y práctica aplicación de la doctrina francesa de la “contrainsurgencia” o “lucha contrainsurgente” [...] que incluía una serie de técnicas de lucha y de información no demasiado respetuosas con la población civil y gravemente lesivas para los derechos humanos de los posibles enemigos, e incluso de los simples sospechosos de pertenecer a esa ‘insurgencia’ que se trataba de suprimir. (García, 1995)

Aquí se aprecia la gran influencia de la doctrina contrainsurgente francesa, derivada de las experiencias militares de esta nación como potencia colonial en Indochina y Argelia –paradójicamente, fracasadas– y sistematizada por el coronel Roger Trinquier en su libro *La guerra moderna*, en el cual afirma:

En la guerra moderna el enemigo no es fácil de identificar. No hay frontera física que separe los dos campos. La línea que marca la diferencia entre el amigo y el enemigo puede encontrarse muchas veces en el corazón de la Nación, en la misma ciudad donde se reside, en el mismo círculo de amigos donde uno se mueve, quizá dentro de su propia familia. Es más bien una línea ideológica, que tiene que ser perfectamente bien descubierta si queremos determinar pronto quiénes son en realidad nuestros adversarios y a quiénes tenemos que derrotar. (Citado en García, 1995)

Si bien la adopción de la llamada Doctrina de Seguridad Nacional va a tener particularidades en cada país⁵, en el campo de la seguridad “dos instrumentos fueron importantes para el ejercicio de la hegemonía norteamericana y para el alineamiento estratégico de los países latinoamericanos con los Estados Unidos: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y los acuerdos bilaterales de asistencia militar” (Cavagnari Filho, 1994).

Esto tiene varios antecedentes. En 1942 se comienza a estructurar la institucionalidad del sistema de seguridad hemisférico, bajo la dirección de Estados Unidos:

En enero de 1942 se desarrolla en Río de Janeiro la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, donde se estableció la necesidad de crear la Junta Interamericana de Defensa (JID) con el fin de estudiar y recomendar medidas necesarias para la defensa del continente. [...] En 1949 se formó el Estado Mayor para servir de órgano principal de planificación y asesoría al Consejo de Delegados. (Urzúa Ricke, 1999)

En 1945, en la Conferencia de Chapultepec (Conferencia Latinoamericana sobre Problemas de Guerra y Paz), que se celebró en

5. Los militares brasileños, por ejemplo, le van a dar un énfasis más desarrollista, acorde con la idea en boga en la época de ellos que podían ser una especie de élites modernizadoras; en casos como el colombiano se va a expresar más en un acrecentamiento del poder de los militares al interior del aparato del Estado sin que implicara un golpe militar clásico.

Ciudad de México, se comienza a perfilar la idea de defensa común: “En el Acta de Chapultepec se concluyó que en caso de un ataque externo todos los países acudirían a defender al atacado” (Pardo Rueda, 1999). Por último, en 1947 se suscribe en Río de Janeiro el TIAR, el cual

[...] estableció una amplia alianza militar que vendría a perfeccionarse mediante esos acuerdos bilaterales, firmados entre 1952 y 1958, y creó una doctrina de defensa común, que consideraba cualquier agresión a un país signatario como agresión a todos. [...] El TIAR, a su vez, fue manipulado por los Estados Unidos para atender sus intereses estratégicos y no las necesidades de defensa de los países latinoamericanos. (Cavagnari Filho, 1994)

Como producto de los cambios en la concepción de la amenaza y del enemigo,

[...] las relaciones militares adquirieron una acentuada orientación político-ideológica. El anticomunismo dio contenido y un perfil nítido a las Fuerzas Armadas latinoamericanas. [...] Estados Unidos propuso la organización y preparación de las Fuerzas Armadas para realizar operaciones de contrainsurgencia. A partir de la década de los sesenta, pasaron a ser empleadas como la última defensa contra la subversión y se constituyeron en la principal barrera para la contención en el interior de cada uno de los países latinoamericanos. (Ídem)

De esta manera se configuran, con las particularidades de cada país, unas características comunes en las Fuerzas Armadas latinoamericanas durante el auge de la Doctrina de Seguridad Nacional, que el coronel español Prudencio García sintetiza así:

- Intensivo adoctrinamiento anticomunista conducente a un ultraderechismo radical.
- Aguda intensificación de esta tendencia formativa durante el periodo de la guerra fría.
- Creciente desviación de la idea de *defensa* hacia el concepto de *enemigo interior*.
- Implantación de la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional.
- Autoatribución excluyente por las Fuerzas Armadas de los conceptos de *patria* y *patriotismo*, y de la representación exclusiva de la nación.
- Progresiva desviación de las Fuerzas Armadas hacia funciones de carácter policial.
- Grave relajación de los conceptos éticos militares, asumiendo la

tortura como método habitual y sistemático en el campo de la información.

- Frecuente respaldo de las Fuerzas Armadas latinoamericanas a modelos económicos de fuerte base oligárquica y gran desigualdad social. (García, 1999)

Podemos cerrar este aparte diciendo que América Latina vivió durante cuarenta años bajo la concepción estadounidense de seguridad nacional, que

[...] giraba en torno al anticomunismo y la contención, a la vez que promovía la democracia y la economía de mercado. [...] Históricamente, la política estadounidense de seguridad nacional hacia América Latina ha hecho hincapié en la defensa militar ante agresiones externas convencionales y en la neutralización de movimientos de izquierda locales, que son percibidos como amenazas a la estabilidad interna de gobiernos simpatizantes. (Aguayo Quezada y Bailey, 1997)

Influidos por la Doctrina de Seguridad Nacional se van a producir una serie de golpes militares que se inician con el llevado a cabo en Brasil en 1964 por las Fuerzas Armadas al mando del general Humberto Castello Branco, que siguen como mancha de aceite en toda la región. Este tipo de régimen político autoritario estimuló procesos de reforma del Estado tendientes a su minimización y a privatizar amplios sectores de la gestión pública, muy en la línea de lo que la Comisión Trilateral va a recomendar como su “receta” de gobernabilidad y que nosotros denominamos como “gobernabilidad neoliberal” (como veremos en el apartado siguiente).

A fines de los setenta, se inicia el agotamiento de los regímenes autoritarios y comienzan los procesos de transición a la democracia, que tuvieron un énfasis en lo político-institucional; es decir, construir democracias electorales. Más allá de descuidar la dimensión económica y social de la democracia –lo relacionado con la inclusión social– pero en aras de dejar atrás el autoritarismo, se privilegió la dimensión política de la democracia.

Estas transiciones generaron modalidades y tensiones diversas en el reacomodo institucional civil-militar. Volver al modelo de subordinación militar al poder civil democráticamente electo no fue un proceso sencillo. Lo anterior implicó tensiones por lo menos en tres campos señalados por varios analistas⁶: a) el llamado “arreglo de cuentas con el pasado”, especialmente en el tema de los derechos humanos y

6. Ver los textos recopilados en Diamint (1999).

demás abusos sucedidos durante los regímenes autoritarios; b) el tema “pretoriano” o la subordinación militar al poder civil democráticamente electo, que implicaba el “retorno” a los cuarteles de los militares y la adopción del marco constitucional y legal como referencia; c) el margen de la autonomía en varios campos: la educación militar, el gasto militar, el tamaño de las fuerzas y la definición de nuevas misiones.

A finales de los ochenta se produce esa gran transformación global que fue el fin de la guerra fría, con el hundimiento de los regímenes políticos de Europa Oriental autodenominados socialistas. Esto tuvo varios efectos inmediatos en América Latina. El primero de ellos, la rápida solución negociada de los conflictos internos armados en Centroamérica; pero simultáneamente, en 1994, al tiempo que se inauguraba el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, Estado Unidos y México, emerge una insurgencias de “nuevo tipo”: los zapatistas del EZLN.

Igualmente el narcotráfico es colocado por los Estados Unidos como el “nuevo enemigo” para su estabilidad política y de la región y pareciera entrar a ocupar el lugar que dejó vacante el “comunismo”.

El entendimiento de la gobernabilidad democrática en Suramérica⁷

El término gobernabilidad es uno de los más populares en los últimos años, dentro del lenguaje de los analistas políticos, de los gobernantes y de los políticos profesionales. Pero es evidente que se usa de manera indistinta, para hacer referencia a distintos tipos de situaciones políticas. Intentemos, por ello, hacer un breve recuento, un acercamiento al estado del arte de la discusión acerca del significado y alcance del término⁸.

Usualmente el término gobernabilidad se usa

[...] para describir una condición social en la cual existe una adecuada relación entre el gobierno y la sociedad civil. Es decir, una relación que permite al gobierno “gobernar”, porque los ciudadanos respetan la autoridad establecida y no recurren a métodos violentos o ilegales para influir en las decisiones públicas (salvo minorías claramente identificadas); pero que también permite a los ciudadanos mantener expectativas razonables sobre el comportamiento del gobierno en términos de eficacia de la acción institucional –como

7. Tomamos algunos apartes del siguiente texto Vargas Velásquez (2009).

8. Vamos a utilizar como referencias fundamentales, para esta revisión los siguientes textos: Rojas Bolaños (1994); Labastidas Martín del Campo (1994); Guerrero (1995); Espinal (1995); Camou (2000).

respuesta a demandas sociales extendidas— y respeto al estado de derecho. (Rojas Bolaños, 1994)

Siguiendo a Antonio Camou,

[...] un paradigma de gobernabilidad reúne el conjunto de respuestas firmes que una comunidad política construye a efectos de resolver los problemas de gobierno; [...] conjuga así orientaciones generales de cultura política, un conjunto de fórmulas institucionales para la toma de decisiones entre los principales actores estratégicos de la sociedad y una serie de acuerdos básicos en torno a un conjunto de políticas públicas estratégicas. (Camou, 2000)

Refiriéndose a la región latinoamericana, Edelberto Torres Rivas (1995) entiende la gobernabilidad como “la cualidad de la comunidad política en que sus instituciones actúan eficazmente, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, porque tales instituciones y sus políticas les proporcionan seguridad, integración y prosperidad y garantizan orden y continuidad al sistema.”

El denominado Club de Roma en su informe sobre “La capacidad de gobernar”, elaborado por un grupo de especialistas bajo la dirección del profesor Dror, de Ciencia Política de la Universidad de Jerusalén, se aproxima al entendimiento de la gobernabilidad como “el mecanismo de mando de un sistema social y sus acciones que se esfuerzan por proporcionar seguridad, prosperidad, coherencia, orden y continuidad al sistema”⁹.

Analíticamente podríamos diferenciar cuatro esquemas acerca de cómo garantizar una gobernabilidad.

La gobernabilidad neo-liberal

El término es introducido en los estudios propiciados por la Comisión Trilateral en los años setenta, en los cuales se “constataba la existencia de insatisfacción y falta de confianza en el funcionamiento de las instituciones democráticas de gobierno en América del Norte, Japón y Europa Occidental” (Rojas Bolaños, 1994)¹⁰. A partir de allí

9. Tomado de *El Heraldo*, Barranquilla, sábado 16 de marzo de 1996, pag. 11A. Allí igualmente se plantean algunas directrices para el rediseño de la gobernabilidad, enfatizando en que la misma debe ser “mucho más moral, consensuada, enérgica, profunda, sabia y creativa, pluralista y decisoria” y considera que la misma debe implicar a los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y los organismos de control.

10. Ver también, al respecto, la síntesis que presenta, citando el reporte sobre la Gobernabilidad de las Democracias (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975) en Espinal (1995).

se produce un ejercicio, relativamente arbitrario, de extrapolar estas conclusiones a las democracias en general.

Con base en lo anterior se señala que la democracia era obstaculizada por la “sobrecarga” de demandas, las cuales producían ingobernabilidad por lo siguiente: 1) vuelve a los gobiernos ineficaces en lo que se refiere a su capacidad para responder a los compromisos adquiridos por las presiones que vienen de la sociedad, dentro de los límites impuestos por la economía; 2) los ciudadanos pierden su fe en las instituciones democráticas y en los dirigentes políticos al no ver cumplidas sus expectativas en términos de respuestas a sus demandas; 3) se resquebraja la obediencia espontánea a las leyes y a las medidas gubernamentales, que es requisito indispensable para lograr un clima de gobernabilidad (Rojas Bolaños, 1994).

Esta perspectiva de entender la gobernabilidad está fuertemente marcada por las tendencias sistémicas de la ciencia política norteamericana y en particular por autores como David Easton y Gabriel Almond que consideran que “la función de las instituciones políticas es la de dar respuesta a las demandas que provienen del ambiente social o, de acuerdo con una terminología común, de convertir las demandas en respuestas” (Bobbio, 1989)¹¹.

La solución a la “sobrecarga”, según los teóricos de esta versión de la gobernabilidad, va a ser la denominada receta neoliberal, que se puede sintetizar en las siguientes medidas¹²:

1. Reducir de modo significativo la actividad del gobierno.
2. Disminuir las expectativas de los grupos sociales, minimizando las esperanzas acerca de la intervención del Estado para salvar o sanear cualquier situación.
3. Aumentar los recursos o entradas a disposición del Estado.
4. Reorganizar las instituciones estatales (simplificación) para aumentar su eficacia.

Desde estas perspectivas, la consolidación del orden y el garantizar la gobernabilidad conlleva reformar radicalmente el Estado, regularizar el funcionamiento de la sociedad y de los comportamientos individuales, y del poder hacer materia de previsión el funcionamiento del mercado. La gobernabilidad, así entendida, implica que la sociedad se regule ya

11. Ver igualmente en esa dirección las críticas formuladas a las perspectivas sistémicas en Badie (1994).

12. Con base en Rojas Bolaños (1994).

sea por el mercado en lo económico o por la democracia en lo político-institucional.

Esto se va a reflejar en un reforzamiento de las tendencias institucionalizadoras y se van a “recalentar” las tesis de analistas de los años cincuenta, como Samuel Huntington que plantean que “la causa de la inestabilidad política y la violencia que experimentan las sociedades en desarrollo, es en gran medida resultado del rápido cambio social y de la veloz movilización política de nuevos grupos, en un contexto de lento desarrollo de las instituciones políticas”¹³. Es la socorrida tesis del desfase entre la modernización económica y social, la relativa parálisis de la transformación institucional y lo que explica que buena parte de los esfuerzos reformistas de los últimos tiempos pongan todo el acento en la modernización institucional.

Sin duda que esta perspectiva es fuertemente criticada por varios analistas en los siguientes términos¹⁴: es, sin duda, una visión conservadora porque se plantea que la democracia lleva dentro de sí los gérmenes de su propia destrucción y que más allá de ciertos límites (en la medida en que posibilita la participación amplia de los ciudadanos) crea ingobernabilidad. De lo cual se derivaría que la solución entonces es la democracia restringida. Pero además, las recomendaciones de la Trilateral se ubican en la perspectiva elitista de la política que al considerar gobernabilidad y democracia como conceptos encontrados, entonces la gobernabilidad es un asunto que tiene que ver con el comportamiento de las élites gobernantes: son ellas las que deben fijar las coordenadas para mantener o encontrar el rumbo perdido.

Se podría señalar, adicionalmente, que en las sociedades del mundo en desarrollo la llamada insuficiencia de gobernabilidad, así entendida, se debe, en estricto sentido, no a su pérdida sino a la ausencia de condiciones para alcanzarla: inexistente o precario desarrollo de las instituciones de bienestar social, una democracia política y participación ciudadana insuficientes, un sistema de representación de intereses distorsionado, “aquí, no aparece un ‘exceso’ de sociedad civil frente al Estado, capaz de ‘sobrecargar de demandas’ al sistema, sino justamente lo contrario, la necesidad de fortalecerla en el sentido literal de vigorizar la participación popular, como condición y resultado de la vida democrática” (Torres Rivas, 1995).

13. Afirmación de Oscar Oszlak, resumiendo las tesis centrales del autor, en la presentación de la segunda edición del libro de Huntington (1990).

14. Ver entre otras las críticas, que nosotros seguimos en este texto, Torres Rivas (1995) y Rojas Bolaños (1994).

La gobernabilidad tecnocrática

En los años noventa, los organismos financieros internacionales de nuevo sitúan el término gobernabilidad (*governance*) en boga, dándole un marcado sesgo tecnocrático al mismo. El Banco Mundial, a través de su informe sobre ‘Governance and Development’, y el BID, con su propuesta de ‘Buen Gobierno’, relanzan y popularizan el término. Para los organismos financieros internacionales, la *governance* se debe entender como la manera en la cual es ejercido el poder del Estado, sobre todo en el manejo de los recursos económicos y sociales, con un especial énfasis en la rendición de cuentas (*accountability*), el marco legal para el desarrollo económico, el acceso a información confiable y la transparencia en la toma de decisiones (Rojas Bolaños, 1994)¹⁵.

Dentro de esta perspectiva de entender la gobernabilidad, la misma sería garantizada por la adopción de las lógicas gerenciales propias del sector privado o, si se quiere, trasladando al sector público un cierto modelo tecnocrático de operar.

Un esquema de gobernabilidad socialdemócrata

La literatura sobre el tema hace referencia a tres dimensiones de la ingobernabilidad, que Philippe C. Schmitter (1988), desde una perspectiva académica, nos sintetiza de la siguiente manera (citado por Rojas Bolaños, 1994):

1. La tendencia a acudir a métodos extralegales de expresión política; es decir, indisciplina expresada en los esfuerzos de los ciudadanos de influir en decisiones públicas por métodos violentos, ilegales o anómalos.
2. La disminución de cohesión de las élites y de su hegemonía; esto es inestabilidad, expresada en el fracaso de los actores de las élites políticas para conservar sus posiciones de dominación o para reproducir las coaliciones preexistentes.
3. El declive de la capacidad del Estado para conseguir los recursos necesarios y ejecutar sus políticas, lo cual refleja ineficacia, o sea la disminución de la capacidad de los políticos y administradores para alcanzar los objetivos deseados y asegurar el acatamiento de ellos por medio de medidas de coordinación obligatoria o de decisiones emanadas de la autoridad del Estado.

15. Es importante en esta dirección, consultar igualmente la visión ampliada, aunque sólo descriptiva de Tomassini (1993).

Schmitter señala que la intensidad de estos fenómenos varía de un país a otro y anota que si bien algunos podrían ser calificados como ingobernables en las tres dimensiones, otros solamente lo serían en una o dos de ellas. Y concluye que los grados de gobernabilidad están en relación con la manera en que se “lleva a cabo la mediación” de intereses bien diferenciados entre la sociedad civil y el Estado, con lo cual toma partido por un modelo de corporativismo social y en el cual la fuerza de partidos socialdemócratas reformistas parecen estar relacionados con mayor gobernabilidad de la sociedad. Lo anterior es de gran importancia, por cuanto es una conclusión opuesta a la de los estudios de la Trilateral que señalaba que la ingobernabilidad se asociaba a la “sobrecarga de demandas”, mientras que para Schmitter es la existencia de mecanismos de mediación, entre otros, lo que puede garantizar la gobernabilidad.

No hay duda que este estilo de gobernabilidad, altamente inspirado en las experiencias socialdemócratas europeas –especialmente nórdicas–, se basaría en la existencia de organizaciones sociales que operen como canales para tramitar las demandas de la sociedad y la construcción de escenarios de concertación social en los cuales dichas demandas se jerarquicen como producto de un ejercicio de concertación entre sus participantes.

La gobernabilidad democrática

Dentro de esta panorámica analítica acerca del entendimiento de la gobernabilidad, es necesario señalar lo planteado por Michael Coppedge (1993)¹⁶ quien introduce la dimensión del poder (entendido como relaciones de intercambio desigual entre actores en una determinada arena) en el estudio de la gobernabilidad. La gobernabilidad es entonces el producto del juego de poder relativo de los grupos relevantes en la arena pública; más específicamente, el producto del respeto a ese poder por parte de las instituciones formales e informales que conforman el proceso político. Los síntomas de ingobernabilidad (corrupción, violencia, protesta ciudadana, descoordinación entre el poder ejecutivo y el legislativo, etc.) deben ser vistos como las reacciones a la ausencia de respeto al poder relativo de los grupos, independientemente de su tamaño o de su peso electoral.

Y añade Coppedge, estableciendo una distinción entre gobernabilidad y democracia, que la gobernabilidad requiere de la efectiva representación de los grupos en proporción a su poder, mientras que

16. “Institutions and Democratic Governance in Latin America”, citado por Rojas Bolaños (1994).

la democracia requiere de representación de grupos en proporción al número de votos. En otras palabras, la democracia respeta la lógica de la igualdad política mientras que la gobernabilidad respeta la lógica del poder. En principio, entonces, democracia y gobernabilidad inevitablemente entran en conflicto. Lo cual implicaría que una sociedad gobernable no necesariamente tiene que ser democrática.

A partir de lo anterior, Coppedge nos propone algunos procedimientos para avanzar hacia lo que se puede denominar como la gobernabilidad democrática: debe ser fruto de un acuerdo nacional, que se redefine periódicamente como todo acuerdo y de la habilidad del gobierno para establecer canales de comunicación y realizar negociaciones con diferentes grupos sociales.

Las condiciones para la gobernabilidad democrática, según Coppedge, serían las siguientes para todos los grupos políticamente relevantes:

1. Ser capaces.
2. Estar dispuestos a confiar en una fórmula o regla del juego en su arena.
3. Los grupos que no son de masas (empresariales, militares, Iglesia, etc.) deben estar dispuestos a aceptar fórmulas democráticas que dan gran peso a los cuerpos de masas.
4. Los funcionarios electos deben representar al pueblo en general en algún grado significativo.
5. Los funcionarios electos deben estar dispuestos a aceptar fórmulas que concedan representación efectiva a los grupos que no son de masas.
6. Los funcionarios electos deben ser capaces de tomar decisiones, las cuales requieren la creación y mantenimiento de apoyos activos mayoritarios.

Concluye acerca de la gobernabilidad democrática, Rojas Bolaños (1994), siguiendo el argumento de Coppedge, que esta

[...] no es sólo producto de la capacidad de los grupos políticos para moverse dentro de determinadas reglas del juego –una especie de concertación–, sin amenazas constantes de rupturas –salvo las meramente retóricas–, que siembren la incertidumbre en el conjunto de la sociedad [adicionalmente anota que] La estabilidad de un régimen no se puede conservar en una situación de exclusión social y política para algunos de esos actores. (Rojas Bolaños, 1994)

La gobernabilidad democrática, entonces, sería producto de un proceso permanente de concertación entre actores estratégicos políticos

y sociales, a partir de unos pactos o acuerdos entre los mismos, renegociados de forma periódica.

Lo cual sitúa de nuevo sobre el tapete la tensión entre gobernabilidad y democracia. No podemos olvidar que la legitimidad de un régimen político se sustenta en dos elementos fundamentales: la participación de la mayoría de los miembros de la sociedad en la conformación de sus instituciones y en el nombramiento de los transitorios dirigentes de las mismas y en que los miembros de la sociedad resulten beneficiados del desarrollo económico en términos de su calidad de vida, es decir en la eficacia de la gestión pública. La legitimidad no es simplemente un problema político, sino también económico y social.

La gobernabilidad en estos tiempos implica sobretodo “la posibilidad de que los gobiernos puedan transformar el poder potencial de un conjunto de instituciones y prácticas políticas en una capacidad explícita para la definición e instrumentación de políticas públicas” (Mayorga, 1992). Y no siempre “un sistema de gobernabilidad basado en criterios de efectividad, previsibilidad y racionalidad” (Mansilla, 1992) se posibilita, en sociedades profundamente desiguales, con la vigencia del deber ser democrático.

Algunas tendencias contemporáneas nos presentan este entendimiento de gobernabilidad: “un Estado es gobernable cuando cumple requisitos mínimos tales como: control efectivo del territorio, monopolio de la fuerza y formulación e implementación de políticas públicas” (citado en Fonseca y Belli, 2004).

Igualmente otras perspectivas nos hablan de gobernabilidad como un “conjunto de mecanismos, procesos y relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias” (ídem).

De la gobernabilidad a la gobernanza

Ahora bien, en el mundo contemporáneo y en el contexto de aceptación de la idea que el Estado no es el exclusivo actor del desarrollo sino que hay una pluralidad de actores,

[...] se descubrió que para gobernar un país hacia metas de bienestar se exigen más capacidades, actores y acciones que las del mero gobierno y dada la insuficiencia gubernamental y la necesidad del aporte social, se entendió que el modo directivo de gobernar se tenía que modificar para hacerlo capaz de diseñar la forma de crear interdependencia más que dependencias, coordinar más que subordinar, construir puentes más que pirámides. (Aguilar Villanueva, 2006)

En paralelo comienza a emerger la concepción del gobierno más centrada en la idea de coordinar y dinamizar y toma fuerza en algunas escuelas de pensamiento el concepto de gobernanza;

[...] fue tomando forma entonces el componente esencial y peculiar de la gobernanza, distinto del enfoque de la cuestión de la (in)gobernabilidad con su énfasis unilateral en las capacidades del gobierno, que destaca la interdependencia o asociación entre actores gubernamentales y sociales como la condición sin la cual no es posible que haya dirección de la sociedad. (ídem)

Lo que algunos denominan la nueva gobernanza.

Siguiendo de nuevo a Aguilar Villanueva, se puede señalar que “el enfoque propio y distintivo de la gobernanza es el que destaca la insuficiencia del actuar del gobierno para gobernar las sociedades contemporáneas, aún en el caso de que contara con la máxima capacidad institucional, fiscal y administrativa y supiera aprovecharla a nivel óptimo. El gobierno es insuficiente para la gobernación de la sociedad” (ídem).

La seguridad y la defensa deben adecuarse a viabilizar la gobernabilidad democrática en Suramérica

El poder del Estado se fundamenta en una mezcla de consenso y coerción, pero este debe ser ejercido dentro de un marco legal y con un nivel aceptable de eficacia. Para la materialización de este, las Fuerzas Armadas son una institución fundamental, que en un régimen democrático deben estar subordinadas al poder político civil, quien tiene el derecho y el deber de orientarlas y conducir las políticamente en su actuación.

Esto se debe situar en el marco de las relaciones civiles-militares, que en una democracia se expresan por lo menos en tres dimensiones: 1) la relación entre las autoridades democráticamente electas y la instituciones militares y policiales –que si bien se mueve en el eje subordinación/ autonomía, en una democracia debe estar caracterizada por la subordinación, formal y real, a la autoridad civil–; 2) la relación entre las fuerzas políticas legalmente existentes y la fuerza pública –marcada por un trato respetuoso con la diversidad de expresiones políticas de la sociedad y el apartidismo de las fuerzas militares y policiales; estas no pueden tener partido, sino ser imparciales– y 3) las relaciones entre la sociedad y la fuerza pública, que son las que definen los niveles de legitimidad o aceptación social y que dependen en buena medida del comportamiento de los militares o policiales con los diversos sectores sociales.

En toda democracia, es algo compartido ampliamente, la fuerza pública¹⁷ debe estar subordinada formal y realmente a las autoridades civiles democráticamente electas, quienes son las que tiene la responsabilidad de formular y conducir políticamente las políticas de seguridad y defensa. Esta subordinación en un régimen presidencialista se da en cabeza del presidente de la república y este la delega en su ministro(a) de la Defensa. Pero esto conlleva una responsabilidad de parte de los gobernantes civiles: tener la capacidad, el conocimiento y el tacto para orientar políticamente a las Fuerzas Armadas; es decir, contribuir a diseñar e implementar la estrategia general como parte de las políticas públicas del Estado. La conducción operativa de las Fuerzas Armadas sí debe ser responsabilidad de los comandantes de fuerza y de la estructura de mando de las mismas.

Un liderazgo civil eficiente y legítimo de las fuerzas armadas requiere mínimamente de: unas capacidades administrativas, un conocimiento de la problemática de amenazas y riesgos existentes en una sociedad y de las respuestas posibles a los mismos, y una confianza que se construye en una adecuada relación entre civiles y militares. No es suficiente tener la legalidad, es necesario adicionalmente que se gane un nivel de confianza y credibilidad para que haya un trabajo armónico; en esa medida, la subordinación militar al poder civil será real y el trabajo complementario. En esto puede incidir negativamente el desconocimiento por los civiles de las culturas organizacionales que regulan las relaciones al interior de las fuerzas armadas, o lo que otros denominan los protocolos institucionales.

Un punto de partida importante puede ser la definición conjunta, entre civiles y militares, de la estrategia de seguridad que precise claramente las amenazas y riesgos prioritarios, los objetivos y los instrumentos para lograrlos. Igualmente que defina responsabilidades entre civiles y militares en la gestión y el cumplimiento de la misma, asumiendo una corresponsabilidad, que es muy importante por lo menos por dos razones: se trata de construir un escenario de adecuadas y fluidas relaciones y, en segundo lugar, porque con frecuencia hay la tendencia a suponer que las responsabilidades en el parcial cumplimiento de los objetivos recaen exclusivamente en los militares. Si los civiles son los conductores políticos de la estrategia de seguridad y defensa, son también corresponsables de los éxitos y de sus eventuales fracasos.

Si bien es entendible que después de una larga tradición de trabajo

17. En la Constitución colombiana, la fuerza pública está conformada por las Fuerzas Militares (Ejército, Fuerza Aérea y Armada Nacional) y por la Policía Nacional.

separado entre civiles y militares es normal que haya tensiones cuando se trata de asumir efectivamente el control civil en la conducción de la política de seguridad y defensa, también es cierto que saber manejar las relaciones cotidianas, tomando en consideración las tradiciones institucionales ayudaría mucho a construir una relación necesaria de colaboración.

A comienzo del nuevo milenio vamos a tener en la región latinoamericana –pero especialmente en Suramérica– una serie de nuevos cambios políticos y en el ámbito de la seguridad regional.

Una oleada de gobiernos de izquierda democrática triunfan e inician proceso de gestión en Sudamérica: la presidenta Dilma Rouseff en Brasil, sucediendo al presidente Lula, en representación del PT –Partido Obrero creado en 1980 pero que se vino moderando discursivamente y hoy es un típico partido socialdemócrata–; José Mujica en Uruguay, sucediendo a Tabaré Vázquez con el Frente Amplio-Encuentro Progresista-Nueva Mayoría, una coalición muy diversa en la cual hay que mencionar los antiguos guerrilleros tupamaros a través del Movimiento de Participación Popular; Cristina Fernández, continuando con la gestión de Néstor Kirchner en Argentina que han tratado de retomar las raíces peronistas; Michelle Bachelet, que fue el cuarto gobierno de la coalición política de centro-izquierda, Concertación por la Democracia, que luego pierde ante el candidato Sebastián Piñera; Evo Morales en Bolivia, con una coalición liderada por el Movimiento Al Socialismo; Rafael Correa en Ecuador con Alianza País; en Paraguay triunfa una coalición de fuerzas políticas y sociales de centro-izquierda Alianza Patriótica para el Cambio (APC), que reúne nueve partidos y el Movimiento Tekojojá (Vida Compartida, articulación de movimientos populares), con el exobispo Fernando Lugo como nuevo presidente a partir de agosto de 2008, recientemente el presidente Ollanta Humala en Perú, con un movimiento que podríamos considerar como de centro izquierda.

Por otra parte, tenemos el caso sui generis de Hugo Chávez en la República Bolivariana de Venezuela, que llega al gobierno con un triunfo electoral sobre la base de la crisis del anterior sistema de partidos y antecedido por el intento de golpe militar, un período en prisión y la amnistía política. Allí se ha venido consolidando un modelo de nacionalismo-revolucionario de izquierda, que ha jugado con cambios profundos dentro de la institucionalidad democrática y en varias ocasiones los venezolanos han renovado el mandato, no dejando dudas acerca de la popularidad del presidente Chávez y del carácter sesgadamente popular de sus políticas sociales, en una alianza estratégica con Cuba.

Igualmente en Centroamérica retorna Daniel Ortega a la presidencia de Nicaragua con el FSLN, por supuesto con un discurso moderado en lo interno, aunque más controversial en política exterior; en Salvador, un candidato de izquierda moderada, Mauricio Funes, en representación del FMLN triunfa electoralmente; en Guatemala, un gobierno de centro encabezado por Álvaro Colom.

Pero, al mismo tiempo, parece ponerse en acción una nueva política de disciplinamiento norteamericano para la región, expresada después del 11 de septiembre de 2001, en la lucha contra el terrorismo y contra el narcotráfico, como los dos enemigos globales. Esta política se expresa de una parte en la Iniciativa Regional Andina, que es la extensión del Plan Colombia al conjunto de los Andes, inicialmente, y luego en la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU. promulgada en septiembre de 2002 y ratificada en 2006.

Estos gobiernos, conocidos como de izquierda democrática que no proceden de partidos políticos tradicionales sino más bien producto de formaciones o coaliciones novedosas, que pueden o no reivindicarse de la izquierda tradicional, pero en general sí incorporan fuerzas de esa procedencia y sus políticas, tienen algunos rasgos similares: búsqueda de mayor autonomía frente a la de EE.UU. –sin que necesariamente signifique confrontación con la potencia hemisférica–, énfasis en lo social dentro de su política pública, búsqueda de sintonías con las demandas de los sectores sociales mayoritarios, búsqueda de nuevas relaciones civiles-militares.

No hay duda de que estas nuevas democracias en la región tienen el desafío de mostrar capacidad de gobernabilidad, que debe ser una de tipo democrático y para ello reforzar la subordinación del poder militar al poder civil, democráticamente electo, es un prerrequisito y por supuesto consolidar doctrinas de defensa, que sin olvidar el tema de la defensa externa, se sitúen más en la perspectiva de miradas multilaterales de la defensa y donde los temas de seguridad interior tienden a copar la preocupación de los gobiernos. Esto por supuesto conlleva el reto de contar con fuerzas militares modernas, con una alta capacidad de adecuación a los cambios y, sobre todo, cada vez con mayor posibilidad de actuar de manera conjunta con otras fuerzas en nuevas misiones como las de mantenimiento de la paz, responder a nuevos riesgos –especialmente provenientes de la naturaleza– y colaborar con tareas de seguridad interior, en los marcos constitucionales de cada país.

Breves comentarios conclusivos

No hay duda en que una prioridad hoy día para los actuales gobiernos de la región, que se sitúan en la búsqueda de políticas públicas con mayor énfasis en lo social y con decisiones en política exterior de mayor autonomía frente al hegemón históricamente dominante, es que cuenten con niveles de gobernabilidad adecuados, gobernabilidad que no puede tener otro talante que ser democrática, lo que significa gobiernos con capacidad y voluntad de dar respuestas a las demandas de sus sociedades e implica eficacia en la acción pública y, por supuesto, niveles adecuados de aceptación social; es decir, legitimidad. Pero adicionalmente, es básico que se garantice la expresión de los conflictos sociales, lo cual requiere un nuevo rol de las fuerzas militares y policiales en los distintos países, que debe estar orientado por una manera diferente de concebir la defensa y la seguridad, que los lineamientos propios de la guerra fría –con el anticomunismo incluido–, una concepción de defensa y seguridad inspiradas claramente en principios democráticos y donde ningún ciudadano pueda ser considerado un “enemigo interno” ni se vea a los países vecinos como potenciales enemigos, sino como aliados de estrategias de desarrollo en el marco de procesos de integración como los expresados en organismos tipo Unasur.

Bibliografía

- AGIR. *Revue Generale de Strategie*, n° 10, París, 2002.
- Aguayo Quezada, Sergio y John Bailey (coor.). “Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición”, México, Siglo XXI Editores, 1997.
- Aguilera Peralta, Gabriel. “La espada solidaria: cooperación en seguridad y defensa en Centroamérica”, en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Argentina, Brasil, Chile: Integración y seguridad*, Caracas, Flacso Chile, Editorial Nueva Sociedad, 1999.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando. “Gobernanza y gestión pública”, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Badie, Bertrand. “Le développement politique”, París, Económica, 1994.
- Báez, Gualterio M. “El Concepto de seguridad y la defensa nacional”, en www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ieeri/ennee/vi/Tema%204/CNLBAEZ.doc, s.f.
- Bobbio, Norberto. “Estado, gobierno y sociedad”, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Cabrera, Pablo. “Perspectivas sobre la seguridad hemisférica”, en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, Caracas, Flacso-Chile, Editorial Nueva Sociedad, 1999.
- Camou, Antonio. “Transición democrática y gobernabilidad en México: una mirada desde el espejo latinoamericano”, en Julio Labastida Martin del Campo, Antonio Camou y Noemí Luján Ponce,

- Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*, México, IIS-Flacso, Plaza y Valés Editores, 2000.
- Cavagnari Filho, Geraldo Lesbat. “América del Sur: algunos elementos para la definición de la seguridad nacional”, en Francisco Leal Buitrago y Juan Gabriel Tokatlian, *Orden mundial y seguridad. Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, SID, Iepri, 1994.
- Constitución Política de Colombia, 1991.
- David, Charles-Philippe. *La Guerre et la Paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, París, Presses de Science PO, 2000 (versión libre al español del autor).
- Diamint, Rut (ed.). “Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas”, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, 1999.
- Espinal, Rosario. “Democracia, gobernabilidad y partidos políticos en América Latina”, en Carina Perelli, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comp.), *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, San José, IIDH-CAPEL, 1995.
- Fisas, Vicenç. *Cultura de paz y gestión de conflictos*, Barcelona, Icaria, Antrazyt, Unesco, 1998.
- Fonseca, Gelson y Benoni Belli. “Gobernabilidad internacional. Apuntes para un análisis sobre el (des)orden contemporáneo”, en Centro Brasileiro de Relacoes Internacionais, vol. 1, a. 3, 2004.
- García Covarrubias, Jaime. “Transformación de la defensa. El caso de EE.UU. y su aplicación en Latinoamérica”, en *Military Review*, marzo-abril de 2005.
- García, Prudencio. *El drama de la autonomía militar*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.
- Grupo de Trabajo de Seguridad Regional. “Seguridad regional andina y escenarios posibles”, Policy Paper n° 1, Bogotá, Fescol-Cepei-Cepicei-Iepri, 2004.
- Guerrero, Omar. “Ingobernabilidad: disfunción y quebranto estructural”, en *Revista Reforma y Democracia*, n° 3, CLAD, Caracas, enero de 1995.
- Huntington, Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1990.
- Labastidas Martín del Campo, Julio. “Los problemas de la gobernabilidad democrática en América Latina: democracia política y reformas económicas”, en vv.aa., *Gobernabilidad y democracia en centro América*, Guatemala, Flacso, 1994.
- Leal Buitrago, Francisco y Juan Gabriel Tokatlian. *Orden mundial y seguridad. Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, SID, Iepri, 1994.
- Mansilla, H. C. F. “Gobernabilidad, élite del poder y cultura política”, en René Antonio Mayorga (coord.), *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, Caracas, CEBEM-ILDIS-Bolivia, Nueva Sociedad, 1992.
- Martínez, Rafael y Joseph S. Tulchin (eds.). *La seguridad desde las dos orillas. Un debate entre Europa y Latinoamérica*, Barcelona, Fundación Cidob, 2006.
- Mayorga, René Antonio. Introducción al libro *Democracia y Gobernabilidad*, Caracas, CEBEM-ILDIS Bolivia, Nueva Sociedad, 1992.

- Ministerio de la Defensa de Chile. Libro de la Defensa Nacional, Santiago de Chile, 2010.
- Pardo Rueda, Rafael. *Nueva Seguridad para América Latina*, Bogotá, Fescol-Cerec, 1999.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). *Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*. Informe sobre Desarrollo Humano, Nueva York, Ediciones Mundi-Prensa Libros, 2001.
- Resdal. *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*, Buenos Aires, 2007.
- Rojas Bolaños, Manuel. “La gobernabilidad: su validez como categoría analítica”, vv.aa., en *Gobernabilidad y democracia en Centro América*, Guatemala, Flacso, 1994.
- Rojas Aravena, Francisco (ed.). *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, Caracas, Flacso-Chile, W. Wilson Center, Paz y Seguridad en las Américas, Editorial Nueva Sociedad, 1999a.
- (ed.). “Argentina, Brasil, Chile: Integración y Seguridad”, Caracas, FLACSO Chile, Editorial Nueva Sociedad, 1999b.
- Schmitter, Philippe. “La mediación entre los intereses y la gobernabilidad en los regímenes en Europa Occidental y Norteamérica en la actualidad”, en Suzane Berger (comp.), *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental; el pluralismo, el corporativismo y la transformación de la política*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.
- Soto Silva, Julio E. “La Defensa Nacional de la A a la Z. Algunas definiciones y conceptos”, s.f.
- Táger, Ana Glenda y Patricia González. “Los dilemas de la seguridad en Centroamérica: la dimensión de las amenazas y las respuestas institucionales”, ponencia presentada al Congreso de LASA, Washington, septiembre de 2001.
- Tomassini, Luciano. *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.
- Torres Rivas, Edelberto. “La gobernabilidad democrática y los partidos políticos en América Latina”, en Carina Perelli, Sonia Picado S. y Daniel Zovatto (comp.), *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1995.
- Ugarte, José Manuel. “Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina”, ponencia presentada al Congreso de LASA, Washington, septiembre de 2001.
- *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 2003.
- Uricoechea, Fernando. “La seguridad democrática en Colombia”, en vv.aa., *Seguridad y libertades individuales en Colombia*, Bogotá, Defensoría del Pueblo, 2003.
- Urzúa Ricke, Joaquín. “El sistema de cooperación de las Fuerzas Aéreas Americanas (Sicofaa)”, en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, Caracas, Flacso-Chile, W. Wilson Center, Paz y Seguridad en las Américas, Editorial Nueva Sociedad, 1999.

Vargas Velásquez, Alejo. “La seguridad como un campo de disputa política. Una mirada desde Colombia”, en *Revista Seguridad y Defensa*, vol. 4, n° 1, Centro de Estudios de Información de la Defensa, La Habana, abril de 2006.

— “Actores, gobernabilidad y participación”, en Carlos Medina Gallego (ed.), *Control social de la gestión pública*, Bogotá, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, 2009.

— “Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas”, Medellín, La Carreta, 2010.

FECHA DE RECEPCIÓN: 2 DE NOVIEMBRE DE 2011
FECHA DE APROBACIÓN: 23 DE MAYO DE 2012

Las fuerzas armadas en América Latina, antes y hoy

DIRK KRUIJT

Profesor emérito de la Universidad de Utrecht, Facultad de Ciencias
Sociales, Departamento de Antropología Cultural, Países Bajos.
D.Kruijt@uu.nl

The Armed Forces in Latin America, in the Past and Nowadays

ESTUDIOS SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA

La argumentación central de la presente publicación se
encuentra también en Kruijt y Koonings (2012) y Kruijt (2012).

Resumen

Se esboza en la primera parte del presente artículo el legado político de las fuerzas armadas: intromisión en el sistema político, golpes y dictaduras militares, pero también el hecho de que exmilitares son generalmente exitosos en elecciones democráticas. En un segundo momento se analiza tanto la ideología como las características de los “ejércitos políticos” en las décadas pasadas: el monopolio sobre el “patriotismo nacional”, traducido en doctrinas de seguridad nacional y el dominio sobre la inteligencia nacional y las fuerzas de la policía, la ejecución de programas cívico-militares de desarrollo local en zonas remotas y la inmunidad de facto con cierta base legal. Luego se presenta una tipología durante la transición hacia la democracia: tutelaje militar, control manso e impunidad. El análisis sigue con el desarrollo de otra tipología de militares y soldados en el poder bajo el régimen democrático electoral: caudillos militares transformados en demócratas y exguerrilleros como presidentes elegidos. Es seguido por dos formas recientes de sucesión presidencial por mecanismos no electorales: la expulsión de presidentes por revueltas populares y algunos (intentos de) golpes. Luego se presenta un análisis de nuevas agendas de seguridad y nuevas misiones militares durante la primera década del presente siglo. Se enfatiza explícitamente la actuación militar en el contexto de la lucha (“guerra”) contra el crimen organizado, la guerra contra la droga y los efectos sobre la seguridad interna.

Palabras claves: fuerzas armadas, militares, dictaduras, democracia, ejércitos profesionales.

Summary

The first section glances through history coups, dictatorships, political influence and legacy of military institutions in Latin America, as well as the general success of ex-officers in democratic elections.

The second section analyzes both the military ideology and the characteristics of its political practice in the past decades, which are based on the monopoly over “national patriotism”; translated into doctrines of national security, control over national intelligence and police forces, the execution of military-civic programs of local development in remote zones and the legal-based immunity.

As a third section, a typology over the transition towards democracy: military oversight and impunity. The analysis follows with another typology of military corps exercising power under the democratic electoral regime: Dictators transformed into democrats and ex-guerrilla corps into elected presidents.

As a last section, an analysis of new security agendas and military missions during the first decade of the XXI century. Military action under the context of war against organized crime, drug dealing and its effect over internal security is emphasized.

Key Words: Armed Forces, Latin America, Political Armies, New Threats.

Introducción

En la presente contribución examinamos tanto la historia como el legado de los ejércitos políticos en América Latina, para analizar luego el significado de las instituciones militares en el presente. En los dos siglos después de la independencia de América Latina, los militares desempeñaron un papel de actor político importante y muchas veces decisivo en casi toda la región. No es una exageración concluir que la profesión militar ha sido con frecuencia la puerta de entrada hacia una carrera política. América Latina ha sido, más bien, el continente de soldados políticos y políticos militares. Durante muchas décadas del siglo pasado, el significado verdadero de las fuerzas e instituciones armadas ha sido su actuación en conflictos internos, contra enemigos del Estado y en la arena política. Los estamentos militares intervenían continuamente en asuntos políticos como fuerza estabilizadora, como árbitros “desinteresados”, como protectores de la constitución o como guardianes del desarrollo nacional. Así definimos el papel de los ejércitos políticos.

Presentamos primero una breve caracterización de los ejércitos políticos y su legado. Un aspecto interesante es el resurgimiento de anteriores dictadores como políticos democráticamente elegidos. Después consideramos los cambios en el contexto de la seguridad a finales del siglo pasado y la primera década del siglo presente. Subrayamos el hecho de que las nuevas agendas de seguridad implican la actuación de las instituciones armadas en el orden interno. ¿Se trata de intervenciones puramente profesionales, siguiendo órdenes procedente de legítimos gobiernos democráticos? O ¿es un asunto de nuevas amenazas por políticos miliares? Finalizaremos nuestra contribución con una mirada breve de lo que podrá ser una nueva forma emergente de ejércitos políticos, esta vez no en el contexto de la guerra fría sino en el entorno del “socialismo del siglo XXI”.

Los ejércitos políticos

Los ejércitos políticos propiamente dichos surgieron en las décadas finales del siglo XIX y los años treinta hasta cincuenta del siglo pasado. Sus características eran una identificación con el desarrollo de la nación, la vocación autoatribuida de vigilar la integridad del Estado como institución, una doctrina militar que explica la coincidencia del destino nacional con la necesidad de intervenir en la arena política (Koonings y Kruijt, 2002). Las cifras estadísticas demuestran que el camino más seguro para llegar a la presidencia de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Paraguay,

Perú y Venezuela es la carrera militar. La historia política del Perú es un buen ejemplo: desde que el libertador, general José de San Martín, proclamara la independencia de la nación en 1821, 94 presidentes asumieron el destino del país. Los comandantes de tres ejércitos de liberación sucesivos fueron investidos con la dignidad presidencial. Dos presidentes llegaron al poder a través de una insurgencia popular. En nada menos que 26 oportunidades un militar logró apoderarse de la presidencia mediante un golpe de Estado. Sin embargo, incluso por la vía democrática de elecciones, reales o escenificadas, la población demostró su preferencia por un líder militar. De los 94 presidentes hasta la fecha (julio de 2012), 52 fueron oficiales: 8 mariscales, 34 generales, 6 coroneles y 3 comandantes. La Marina hizo una modesta contribución aportando un contralmirante al sillón presidencial (Kruijt, 2008:53, datos actualizados).

Desde los años cincuenta en adelante, los militares desarrollaron doctrinas de seguridad nacional que aglutinaba temas de seguridad con una ideología conservadora y anticomunista en un esquema de intervención “necesaria” como prerrogativa institucional. Todo eso fue el complemento de la tesis norteamericana de seguridad continental que debería proteger el continente contra el “comunismo internacional”. Coincidió con la asistencia de parte de la comunidad de inteligencia estadounidense. Intelectuales e ideólogos militares comenzaron a interpretar la seguridad nacional como guerra contra “enemigos internos” del Estado, “fuerzas subversivas y comunistas”: una variedad de actores como militantes de guerrilla, líderes sindicales, sacerdotes progresistas y campesinos insurgentes.

Ejércitos políticos se transmutaron en dictaduras militares en las décadas de los sesenta hasta los ochenta. La mayoría de estos regímenes tenían tres características. Primero, una estrategia para neutralizar, controlar y eliminar la política civil, considerada como inefectiva y dañina en cuanto a los objetivos de desarrollo nacional a largo plazo, especialmente cuando movimientos de la izquierda, entonces subversivos, pudieran llegar al poder por las urnas o por campañas guerrilleras. Segundo, una estrategia de desarrollo económico, tanto para refortalecer la economía nacional como para crear una legitimidad ante importantes segmentos de la opinión pública, de las élites y las clases medias, a veces también de las clases populares. Tercero, una estrategia de guerra interna. Regímenes militares tomaron el poder asumiendo que se debería llevar a cabo guerras contra los enemigos internos de la nación. Se llegó a la forma de guerras sucias, terrorismo de Estado, tortura en escala ampliada, matanzas y desapa-

riciones, hasta esfuerzos de genocidio, como en Guatemala (Menjívar y Rodrigues, 2005).

Dictaduras militares crearon un contexto institucional de control y de dominación que persiste en parte hasta la fecha. En general, tenía cuatro vertientes: el control sobre la inteligencia nacional, el dominio sobre las fuerzas de la policía, la ejecución de programas cívico-militares de desarrollo local en zonas remotas y un sistema de inmunidad e impunidad con cierta base legal. De las cuatro vertientes, el control sobre la inteligencia es probablemente un problema consistente. En la mayoría de los países inteligencia nacional es inteligencia militar. Al otro lado, muchos países dependen en alto nivel de tecnología de comunicación y sistemas avanzados de interceptación de mensajes de tecnología norteamericana, procedente de fuentes como la DEA, la CIA y el FBI, en muchos países donde los carteles y mafias de droga comenzaron a ser un problema (México, el triángulo norte de Centroamérica, Colombia y Perú, Argentina y Brasil).

Democracia transicional y el legado del dominio militar

En varios países, especialmente en Brasil, Chile, Perú y Guatemala, los militares seguían manteniendo ciertos dominios de poder durante los primeros diez hasta quince años después de la transferencia formal del poder. Rubricamos esas áreas bajo el denominador de tutelaje militar, control manso e impunidad.

Tutelaje militar

La mayoría de los pactos formales e informales de transición a la democracia incluía el negociado y tácito entendimiento que los militares durante un período determinado podrían “asesorar” e incluso vetar en materia de seguridad y otros asuntos. A veces este tutelaje resultó en cuotas en el gabinete ministerial, en el senado o el parlamento, en la corte suprema o en órganos de apelación, como en Chile (Agüero, 1998; D’Araujo y Castro, 2000). En países como Guatemala, coroneles y generales adquirieron puestos de asesores claves en inteligencia para los presidentes, vicepresidentes y ministros (Aguilera, 2010; Arévalo de León, 2003 y 2005). Durante los primeros gobiernos posdictatoriales de Brasil, cinco ministros militares “*da casa*” formaron un gabinete superior hasta la reforma del presidente Cardoso a finales de los años noventa (Atunes, 2002; Zaverucha, 2005).

Control manso

Entre el comienzo de los años ochenta y la mitad del los noventa se

había restablecido la democracia electoral en la región. Sin embargo, aparece a veces paradójico que el control y la supervisión civil en materia de asuntos militares aparentemente no tiene una prioridad grande. Al contrario, a pesar de que en muchos países se redujeron tanto los presupuestos como el personal militar, temas militares y de seguridad son fácilmente trasladados a especialistas en uniforme. Ya mencionamos que durante los años de la dictadura el sistema de inteligencia y seguridad del Estado (inclusive paramilitares y escuadrones de muerte) fueron los instrumentos de control por excelencia. Rudimentariamente, estas estructuras quedaron intactas en muchos casos.

Impunidad e inmunidad

Con excepción de Argentina, todas las transiciones de regímenes militares a gobiernos civiles han sido acompañadas por legislación de amnistía explícita o regulaciones más implícitas. Para muchos analistas eso implica una impunidad de facto. Y efectivamente, muchos gobiernos no eran capaces de proporcionar las condiciones de garantizar la persecución de conocidos violadores de los derechos humanos. Eso ocurrió por una combinación de razones: miedo, falta de interés político, tutelaje militar o énfasis en otras prioridades.

Militares y política en América Latina democrática

Con el retorno de la democracia, esta se ha consolidado por una sucesión regular de presidentes y miembros del parlamento electos. Sin embargo, el fenómeno de los políticos militares no desapareció por completo, se transformó. El electorado latinoamericano y caribeño sigue cultivando un cierto cariño y una confianza subyacente con respecto a hombres y mujeres en armas. Puede distinguirse en los décadas de los noventa y la primera década de nuestro siglo un proceso singular: la elección por las urnas de presidentes que anteriormente habían sido dictadores conservadores o exguerrilleros, y la sustitución de presidentes impopulares por insurgencias populares mediante movimientos sociales que representan la “democracia de la calle” en vez de por golpes militares, como había sido la tradición en décadas anteriores. Pero tampoco desapareció la amenaza de golpes militares como instrumento político.

Dictadores y caudillos militares transformados en demócratas

En 1998, el dictador boliviano Banzer regresó a la política mediante elecciones democráticas. Después de las elecciones en Guatemala en 1999, su colega exdictador Ríos Montt se vio investido con la

presidencia del congreso nacional. De hecho, Ríos Montt asumió algunas prerrogativas del presidente civil Portillo que había sido electo (la constitución prohibió campañas electorales de anteriores jefes del Estado), como por ejemplo la codirección del gabinete presidencial e influenciando en nombramientos militares. En el mismo año de 1999, el jefe del Estado mayor ecuatoriano, el general Mendoza, expresó en público su preocupación por los problemas generados por el gobierno del presidente Mahmud y las protestas populares que provocó. En 2000 fue seguido por un pronunciamiento de parte de los estamentos militares. Después de unos días de confusión política, un golpe formal fue prevenido por la renuncia del presidente, seguida por la sustitución del vicepresidente. También en 1990, el coronel Hugo Chávez, dos veces líder de un intento de golpe y político de izquierda revolucionaria, ganó las elecciones en Venezuela. Es el ejemplo de otro tipo de político exmilitar que entra en la arena política apelando a la simpatía y atrayendo los votos de los pobres, los excluidos y los informales. En el Perú, el teniente coronel Ollanta Umala lanzó una campaña para las elecciones presidenciales en 2005 que apeló a las frustraciones y protestas de los pobres y los indígenas y que casi resultó exitoso. En 2011, durante una campaña más orientada a planes reformistas que apelaron también a las masas urbanas, Umala llegó a ser victorioso. En 2010, el anterior sargento mayor y luego coronel Bouterse, dos veces golpista y con un pasado de negocios “con empresarios en Medellín”, ganó las elecciones en Surinam. La amalgama de preferencias por hombres fuertes militares de derecha o izquierda como presidentes electos sigue también siendo una posibilidad en otros países: en Guatemala, por ejemplo, donde el general Otto Pérez Molina en 2007 lanzó una campaña bajo la bandera de orden y seguridad, y apenas perdió las elecciones. Con apoyo de billonarios guatemaltecos se lanzó de nuevo en 2011 como candidato presidencial, esta vez llegando a una victoria contundente.

Líderes guerrilleros como presidentes elegidos

Es remarcable que la preferencia del electorado por presidentes exmilitares se extiende también hacia políticos que pasaron por otra carrera marcial en la guerrilla. En la primera década de nuestro siglo se ha cambiado el escenario político de la región. En Brasil, después de los dos términos del presidente Lula da Silva, su compañera partidaria y preferida sucesora Dilma Rousseff, miembro de la guerrilla, fue elegida como presidente para el período 2011-2015. En México, el candidato de la izquierda López Obrador perdió con muy poca diferencia las elecciones presidenciales de 2006. En Argentina, Bolivia, Brasil, Chile (hasta

2010), Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay (hasta 2012), Perú, Venezuela y Uruguay, candidatos del centro-izquierda o de la izquierda habían llegado a la presidencia en elecciones libres. Más interesante es que en Bolivia (2005, 2010), Brasil (2010), Cuba (2008), El Salvador (2009), Nicaragua (2007) y Uruguay (2009) anteriores líderes o intelectuales de la guerrilla habían sido elegidos presidente o vicepresidente. En sus equipos ministeriales y su grupo de asesores también fueron incorporados otras personas que previamente habían participado en operaciones guerrilleras. La capital de Colombia, Bogotá, fue durante varios períodos consecutivos administrada por gobiernos municipales en los que estuvieron presentes varios políticos que se habían desmovilizados de la guerrilla en 1989-1990. En 2011, el exmilitante del M19 Gustavo Petro ganó la alcaldía de Bogotá por el voto popular. En Honduras (por lo menos durante el gobierno de Zelaya, 2006-2009) y Venezuela también había y hay miembros del gabinete que antes habían pertenecido a la guerrilla.

Expulsar presidentes por revueltas populares

Los golpes militares comenzaron a ser menos populares al momento que se consolidaron las democracias en la región. En situaciones donde previamente un clásico golpe hubiera sido el instrumento de cambio popular por excelencia, a partir de 2000 fue puesto en práctica un nuevo mecanismo para desalojar presidentes impopulares. Movimientos populares representando la “democracia de la calle” organizaban, espontáneamente en general, protestas callejeras, marchas de sacrificio, marchas de mineros, obreros y campesinos hacia la capital, bloqueos de carreteras vitales y ocupaciones de plazas públicas. Previamente mencionamos la intromisión de los militares ecuatorianos en la política. Después de su injerencia emergieron movimientos de protesta. En Ecuador, entre 2000 y 2005, tres presidentes fueron expulsados como consecuencia de revueltas populares. La caída del dictador civil peruano Fujimori fue introducida y luego consolidada por marchas de protesta y ocupaciones de edificios y plazas públicas. El líder de estos movimientos, Toledo, fue elegido después de un breve período de transición, como presidente. Es irónico que también él, una vez instalado en el palacio presidencial, se viera confrontado con la misma especie de marchas de protesta, organizadas por frentes regionales entre 2002 y 2004. En el año pico de la crisis económica, Argentina tuvo en un período de dos semanas cinco presidentes que resignaron en medio de protestas populares. El golpe contra el presidente venezolano Chávez falló cuando paracaidistas leales y revueltas masivas de la

población retomaron el palacio, arrestaron al presidente interino y exigieron la liberación del incomunicado Chávez. En 2003, cocaleros bolivianos encabezaron un amplio movimiento social y político que provocó la salida del presidente Sánchez de Losada. Su vicepresidente Meza fue su sucesor. A su turno, él se vio confrontado en 2005 con grandes demostraciones de movimientos indígenas y de pobladores de barrios pobres. El triunfo del Movimiento al Socialismo (MAS), la amalgama que aglutinó esos movimientos de protesta con sindicatos y organizaciones indígenas liderada por Evo Morales, es en cierto sentido el heredero natural de estos movimientos, como en el caso de Toledo en el Perú. Sin embargo, en diciembre de 2010, a finales del primer año del segundo período de Morales, parte de estas organizaciones se lanzaron de nuevo a la calle en protesta contra el gobierno.

Golpes militares

En los primeros años de la década de los noventa militares descontentos con sus gobiernos civiles intentaron golpes en Argentina y Venezuela, mientras los estamentos castrenses en Brasil y Chile se mostraron en público en desacuerdo con reformas constitucionales, políticas laborales y derechos humanos. En 1993, la cúpula militar apoyó el autogolpe del presidente Fujimori que eliminó así la voz del parlamento. En 1993, un esfuerzo similar de autogolpe del presidente guatemalteco Serrano, inicialmente amparado por los militares, llegó como consecuencia de su fracaso al nombramiento del procurador de los derechos humanos, De León Carpio, como nuevo presidente. En 1996, un esfuerzo de golpe por el jefe militar Lino Oviedo contra el presidente civil Wasmosy fue eludido por demostraciones populares en la capital y el anuncio de la posibilidad de una intervención por Brasil y otros países del Mercosur. Luego, las aventuras militares en la política parecieron haberse terminado en la región. Sin embargo, en 2009, los militares hondureños iniciaron un golpe para expatriar el presidente civil Zelaya y transferir el poder a su “sucesor legítimo”, el presidente del congreso. Zelaya, un hacendado rico y aparentemente un típico representante de la élite económica y política hondureña (con un segmento importante sirio-libanés), había evolucionado durante gobierno hacia un “vocero de los pobres urbanos y rurales” y flirteó con la idea de asociarse a la Alba, la alianza de países iniciada por Cuba y Venezuela. De repente los medios de comunicación, en general de propiedad de la burguesía del país, habían descubierto una “influencia comunista” dentro del palacio presidencial. Cuando el presidente decretó un aumento de 60% se originó un pánico. El cardenal y varios generales

en retiro aparecieron en radio y televisión advirtiendo en la retórica de la guerra fría por los peligros del comunismo internacional. La derecha económica y política empezó a negociar sobre un “golpe correctivo”. Los jefes militares pidieron una donación de US\$ 10 millones; la élite podía solamente juntar US\$ 5 millones en efectivo y los generales dieron su acuerdo. En términos estrictamente militares el golpe era un éxito, pero políticamente resultó en un desastre. El “gobierno interino” volvió a ser un paria en la región. Después de las elecciones que organizó el nuevo presidente, trató de reconciliar este país que estaba fuertemente dividido. Fue confrontado por un amplio Frente de Resistencia Nacional Popular, un conjunto de organizaciones laborales, campesinos, pobladores y movimientos municipales y regionales¹.

Nuevas agendas de seguridad y misiones militares

En la primera década del presente siglo hubo cambios paradigmáticos en la agenda de seguridad, que a su turno tuvieron implicaciones con respecto a misiones militares. Estos reflejan en general el fin de la guerra fría, la implosión de la Unión Soviética y la transición de China a una economía de capitalismo de Estado. Las nuevas agendas de seguridad enfatizan otros temas y reflejan las condiciones específicas de los diferentes países en la región. Hay un tema que gradualmente está entrando en las agendas de seguridad y en las nuevas misiones y tareas de las fuerzas armadas. Es el del combate al crimen organizado, las mafias o los carteles de la droga. En casi todos los países, el crimen transnacional y la violencia asociada al cultivo y el tráfico de drogas, especialmente la cocaína, comienzan a ser considerados como un tema de involucramiento de las fuerzas armadas para mantener el orden interno. Es ahí donde puede observarse el restablecimiento de la orientación tradicional de las instituciones castrenses, en otras condiciones, para hacerse cargo de la seguridad interna y del combate contra enemigos internos del Estado, que es el tema del siguiente apartado. En cuanto a nuevas misiones en la región puede observarse también una creciente atención en las misiones multilaterales, especialmente las de paz. Argentina, Chile, Brasil y México, pero también países centroamericanos, han comenzado a participar frecuentemente en tales misiones. En Chile incluso se creó una escuela especial para entrenamiento en misiones de paz.

1. Para un análisis más detallado, véase Meza (2009) y Salomon (2010). Muchos datos fueron obtenidos en una entrevista con Víctor Meza, el entonces ministro de Gobernación de Zelaya.

Los presupuestos militares también varían. Solamente Brasil gasta el 55% del total del presupuesto de lo que América Latina y el Caribe destinan a personal y equipos militares. Brasil está modernizando y reequipando las tres ramas castrenses, siguiendo su estatus creciente de potencia emergente. El país ha dado prioridad al control efectivo sobre su territorio, sus recursos naturales y biodiversidad, y sobre la protección de sus costas y reservas energéticas en el subsuelo terrestre y marítimo (Castro, 2006). Colombia tiene, después de Brasil, el segundo presupuesto militar de la región. México y Argentina ocupan el tercer y cuarto lugar. En términos del gasto militar como porcentaje del presupuesto nacional, Ecuador (10%), Chile (9%), Colombia (8%) y Uruguay (7%) son los países con los mayores presupuestos de defensa (Resdal, 2010:52-56).²

Colombia, país con seis décadas de un “conflicto armado interno” se encontró a finales de los años noventa en una situación alarmante. Los gobiernos sucesivos de Pastrana y Uribe procuraron una extensión formidable y una profesionalización y modernización de las fuerzas armadas, especialmente del ejército y el servicio de inteligencia³. De hecho, el ejército colombiano puede ser considerado como un instrumento gigantesco de contrainsurgencia, especializándose en el enfrentamiento y desgaste de las columnas y campamentos de las Farc y el ELN⁴. Se ha renombrado varias veces la estrategia contrainsurgente. En la fase actual (julio de 2012) se opta por la reocupación, pacificación y reconstrucción de cinco áreas claves anteriormente bajo control de guerrilleros o paramilitares. La estrategia es controversial porque implica un énfasis en la “reconquista” y militarización de aquellas zonas. No hay mucho lugar para el restablecimiento rápido de instituciones cívicas locales u oportunidades de empleo e ingresos. Fuentes de Naciones Unidas, varias ONG con prestigio y órganos públicos del Estado llaman la atención de actos sistemáticos de violaciones de derechos humanos⁵.

Sin duda, Brasil es la potencia militar líder de Suramérica en términos de presupuesto, equipamiento, personal militar e industrial militar potencial. En 1985, Brasil y Argentina, luego seguidos por Paraguay y Uruguay, crearon Mercosur, como una estructura de integración económica y comercial, pero a la vez con un impacto fuerte

2. Véase el excelente estudio comparativo de Mathieu y Niño Guarnizo (2010).

3. Para un análisis detallado de las fuerzas armadas colombianas, véase Vargas Velásquez (2008 y 2010).

4. Para un análisis detallado de las Farc, véase Medina (2009).

5. Véase Henao (2009); López Hernández (2010).

en materia de seguridad y relaciones de defensa en el Cono Sur. En 2008, los doce países suramericanos firmaron un acuerdo que llegó a la creación de Unasur, el Consejo Suramericano de Defensa. Mercosur, mientras tanto, tiene su propio parlamento (Parlasur) y en el contexto del Unasur se están desarrollando planes para crear el equivalente regional del Parlasur. Un proceso paralelo pero de avance más lento puede observarse en Centroamérica con la creación del Sica (Sistema de Integración Centroamericana), por el momento un órgano consultivo y regulatorio de los presidentes y ministros centroamericanos (incluyendo Belice y Panamá) bajo una presidencia semestralmente rotativa por país. También hay un parlamento centroamericano (Parlacen).

Casi todos los ejércitos (y a veces también las armadas, fuerzas aéreas y reservas nacionales) latinoamericanos y caribeños tienen misiones internas de desarrollo: construcción de infraestructura y hospitales, provisión de servicios médicos, participación en tareas de alfabetización y protección del medio ambiente (Pion-Berlin, 2010:38). Hay que mencionar, sin embargo, que aquellas misiones cívico-militares en la mayoría de los países en la región tienen una base constitucional (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Perú y Surinam) o por lo menos un sustento legal (Chile, Colombia, Cuba, Guyana, Nicaragua, México, Paraguay, República Dominicana y Venezuela). La protección del medio ambiente y la asistencia a la población en el caso de desastre naturales (terremotos, tsunamis, huracanes) son consideradas en toda la región como tarea regular de las instituciones armadas. Generalmente las armadas son también responsables o corresponsables de la protección fluvial, de las costas y de las zonas territoriales marítimas. Sin embargo, una tarea más fluida y tal vez más discutible es la misión “regular” de asistencia a la policía en asuntos de seguridad pública y orden interno. Más nuevo, como comentamos arriba, es el énfasis creciente en misiones de paz. Brasil y Chile adquirieron experiencia acumulada. En el caso de Haití, una misión brasileña-chilena de carácter político-militar fue emprendida mancomunadamente. Viva Río, una ONG altamente respetada con base en Río de Janeiro, asistió al contingente militar en tareas de reconstrucción civil.

Crimen organizado, la guerra contra la droga y la seguridad interna

Generalmente hay una división de trabajo “natural” entre las dos fuerzas del orden: la vigilancia de la seguridad interna (para la policía) y externa (para las fuerzas armadas). Sin embargo, en muchos países de la región hay una difusa combinación de responsabilidades entre la policía y el ejército en materia del orden interno (Bolivia, Colombia, Guatemala,

Nicaragua, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela). Hoy en día, en el triángulo norte de Centroamérica (El Salvador, Honduras y Guatemala) y México se asignaron explícitamente a las fuerzas armadas, por decretos presidenciales o por legislación parlamentaria, misiones de emergencia para asistir a la policía o inclusive de desempeñar el papel de liderazgo en el combate de la violencia interna del crimen transnacional⁶.

Algunos países parecen estar en guerra consigo mismos. Colombia, con sus seis décadas de violencia cíclica, es el país con más refugiados internos del mundo (tres millones), el segundo en el mundo en términos de niños combatientes, tiene por lo menos cincuenta organizaciones armadas con el uso de extrema violencia y es el territorio latinoamericano por excelencia en cuanto a reclutamiento de sicarios (Thoumi, 2010:4). México es afectado seriamente por la violencia armada entre algunos grandes carteles y unos 150 pequeños entre sí, y un *vis-a-vis* con las fuerzas del orden. Entre diciembre de 2006 y julio de 2010 había unas 28.000 víctimas debido a este tipo de violencia⁷. El triángulo norte de Centroamérica es el escenario de dos tipos de violencia: de las organizaciones del crimen asociado a la droga y de las bandas juveniles (Maras) que se disputan el control sobre miniterritorios para extorsionar a la población local: pequeños empresarios y comerciantes, taxistas, choferes de buses⁸.

Organizaciones criminales como el Comando Vermelho y posteriores rivales como el Terceiro Comando y el Amigos dos Amigos emergieron en la mitad de los años ochenta y noventa como poderes paralelos en las favelas de Río de Janeiro⁹. En Sao Paulo, el Primeiro Comando da Capital (PCC), utilizando una fraseología de un partido de la izquierda, desafiaba repetidamente el Estado y las autoridades federales (Souza, 2007). La Venezuela urbana se transformó en un teatro de violencia formidable¹⁰. En los años ochenta y noventa estalló un conflicto armado interno en Surinam, donde el control sobre rutas de droga y contrabando jugaba un papel importante¹¹. Inclusive, Estados caribeños como Jamaica y República Dominicana son seriamente

6. Véase Garzón (2008); Kruijt (2011); Maihold y Brombacher (2009); Youngers y Rosin (2010).

7. Véase Benítez (2010a, 2010b); Benítez, Rodríguez Sumano y Rodríguez Luna (2009) para detalles.

8. Véase Acevedo (2008); Cruz y Portillo (1998); FRIDE (2007); Gutiérrez Rivera (2009); Jones y Rodgers (2009); Martínez Ventura (2010); Savenije (2009); Unodc (2007).

9. Véase Arias (2006); Zaluar y Alvito (2006).

10. Véase Briceño-León (2008); Jacome (2008); Mayorca (2010).

11. Véase Hoogbergen y Kruijt (2005).

amenazados por bandas criminales y cuadrillas juveniles (Bobeá, 2011). Lo mismo vale para muchos territorios urbanos y metropolitanos en América Latina (Alba Vega y Kruijt, 2007). A continuación referimos la situación mesoamericana, los territorios de México y el triángulo norte de Centroamérica, que recientemente se vieron confrontados con una violencia extraordinaria asociada al tráfico de droga.

En México, una larga serie de mini-guerras se produjeron a raíz del crimen organizado y el tráfico de droga. Los carteles grandes tomaron el control parcial de aglomeraciones urbanas como Ciudad Juárez, Tijuana, Reynosa, Matamoros, Culiacán y Nuevo Laredo, y los estados donde están situadas. En estas zonas ocupadas, los gobiernos locales y la policía fueron subordinados como instituciones bajo el mando de los carteles. Alrededor de 150.000 personas se encuentran directamente relacionadas en las actividades asociadas a la droga. Según datos oficiales, hay entre 20.000 y 30.000 personas incorporadas en las filas paramilitares de los carteles. De las 17.750 ejecuciones registradas entre 2006 y 2009, unas 16.150 refirieron a víctimas civiles y 1.600 a las fuerzas de seguridad, generalmente policías municipales (Benítez 2010b:13-14, 23, 27-30). Hay que tomar en consideración que la inserción de las fuerzas armadas también es alto: alrededor del 50% de los efectivos están directamente comprometidos en actividades antidroga (Aranda Terrones, 2010:252). Sin embargo, se dio a conocer que también las fuerzas armadas violaron los derechos humanos (Meyer, Brewer y Cepeda, 2010).

El Salvador está sufriendo una crisis de estabilidad institucional y seguridad interna. En 2010, el presidente Funes decretó, en consenso con el parlamento y su gabinete, que las fuerzas armadas asumieran las tareas de la policía y del sistema penitenciario ante el crecimiento alarmante de la violencia de crimen organizado y de los mareros, integrantes de las bandas juveniles. Mientras tanto, las fuerzas de la policía y del sistema carcelario van a ser reorganizadas¹². La influencia de los carteles de droga en Honduras es tan fuerte que el secretario de Seguridad Álvarez, a finales de 2010, solicitó el apoyo de los Estados Unidos para el diseño de un Plan Honduras, similar al anterior Plan Colombia¹³.

Guatemala es probablemente el país más afectado del triángulo norteño¹⁴. Se implantó el crimen organizado durante las décadas

12. Entrevista con Aída Luz Santos de Escobar, presidenta del Consejo Nacional de Seguridad Pública de El Salvador, 25 de junio de 2010.

13. *La Prensa*, Hondura, 19 de octubre de 2010.

14. Véase Briscoe y Rodríguez Pellecer (2010); International Crisis Group (2010).

de guerra interna. Operadores militares, en su afán de buscar una ampliación de las operaciones contrainsurgentes por fuentes de autofinanciamiento, apoyaron activamente a redes de contrabando. En los años de la paz pusieron a disposición unas 300 pistas de aterrizaje clandestinas a las organizaciones sucesoras que se estuvieron transformando en mafias de droga. Las redes criminales infiltraron el sistema económico mediante “líneas de crédito extraoficiales” a empresarios afectados por la crisis económica a mediados del 2000 (Kruijt, 2011:27-34). La Procuraduría de los Derechos Humanos y la misión internacional del Cicig¹⁵ desarrollaron un mapeo de la infiltración en consorcios económicos en las estructuras políticas (sobre todo a nivel municipal y regional), en la policía y en menor grado en el ejército. Se estima que el 90% del cuerpo de oficiales de la policía por lo menos una vez ha colaborado con las mafias. Incluso en los movimientos sociales e indígenas puede observarse la influencia. Fuentes asociadas a la inteligencia militar estiman que alrededor de 50% de la población de los departamentos noroccidentales de las Verapaces simpatiza con los nuevos dueños de la droga que se desempeñan como benefactores locales.

Consideraciones finales

Comparando la actuación de las fuerzas armadas con la de unos veinticinco años atrás, se nota una remarcable despolitización de las fuerzas del orden en cuanto a institucionalidad, ideología y misiones formuladas. En todos los países en la región, el ejército, la marina y la fuerza aérea funcionan bajo mando constitucional. Algunos roles tradicionales y nuevos, sin embargo, no son realizados sin riesgo político. Pero donde se perciben extensiones de su papel estrictamente castrense puede observarse que siempre despliegan dentro de un marco de legalidad y bajo responsabilidad del poder ejecutivo. Cualquier comentario que podría hacerse sobre el desempeño militar en el contexto económico, social y político difiere en este sentido fundamentalmente de la trayectoria de las fuerzas armadas durante las décadas de la dictadura. Hoy por hoy operan sin fuerzas paramilitares y escuadrones de la muerte. La gran mayoría de la oficialidad latinoamericana y caribeña está desde hace dos décadas formada y entrenada para ser profesionales en vez de políticos en uniforme (D’Araujo y Castro, 2000).

La postura clásica de los ejércitos políticos es hoy una característica

15. La Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, instalada a solicitud del gobierno en 2006.

del pasado. En principio, las fuerzas armadas latinoamericanas y caribeñas aspiran roles y misiones dentro de un contexto de legalidad y constitucionalidad. Es innegable la inclinación hacia misiones de seguridad y, en una serie de países, los propios gobiernos cívicos han extendido las prerrogativas y ambientes castrenses como inteligencia nacional y acciones cívico-militares. En los últimos diez años, las fuerzas armadas fueron gradualmente involucradas en misiones de seguridad interna, especialmente en el contexto de combate al crimen organizado y la lucha contra la droga. Estas nuevas misiones, aunque legalmente solicitadas, podrán ser beneficiosas y necesarias a corto plazo. Son consideradas como una “militarización necesaria” ante la emergencia de actores armados no-estatales (Benítez, Celi y Jácome, 2010:21). A largo plazo, no obstante, implican un riesgo, en Centroamérica, México, Colombia y otros países andinos.

El tema de la militarización de la seguridad pública, junto con la incidencia de amenazas por parte de actores armados de variada índole, como bandas juveniles y maras, mini-ejércitos de jóvenes en favelas y barrios populares y sobre todo de bandas semi-militarizadas operando en el contexto de la narco-economía implica un desborde de la violencia contra el cual operaciones militares, van adquiriendo una “normalidad” viciosa. Este proceso genera, como consecuencia, una presión continua para restaurar el orden público con mano dura, de preferencia altamente armada.

Bibliografía

- Acevedo, Carlos. *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*, San Salvador, Consejo Nacional de Seguridad Pública de El Salvador, 2008.
- Brechas en la democratización. Las visiones de la élite política sobre las fuerzas armadas* Alba Vega, Carlos y Dirk Kruijt (eds.). *Violencia urbana en América Latina*, en *Foro Internacional*, n° 189, vol. XLVIII (3), julio-septiembre de 2007, pp. 485-696.
- Aranda Terrones, Jesús. “War’ on Drug”, en Resdal, *A Comparative Atlas of Defence in Latin America and Caribbean. 2010 Edition*, Buenos Aires, Red de Seguridad y de Defensa de América Latina, 2010, pp. 252-253.
- Post-Conflict Reconstruction of the Security Sector and Governance in Guatemala. Participatory-Action Research after the Peace Accords* Arias, Enrique Desmond. *Drug and Democracy in Rio de Janeiro. Trafficking, Social Networks and Public Security*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2006.
- Uma leitura de atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX* Benítez Manaut, Raúl. “México 2010. Crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica”, en Raúl Benítez Manaut

- (ed.), *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, México, Casede, 2010a, pp. 9-30.
- (ed.), *Seguridad y defensa en América del Norte. Nuevos dilemas geopolíticos*, Washington y San Salvador, Fundaungo, 2010b.
- Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez Luna (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México*, México, Casede, 2009.
- Pablo Celi y Francine Jacome. "La seguridad de América Latina en la encrucijada. Geopolítica, ideología y amenazas emergentes", en Hans Mathieu y Catalina Niño Guarnizo (eds.), *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, 2010, pp. 3-24.
- Bobeá, Lilian. *Violencia y seguridad democrática en República Dominicana*, Santo Domingo, Flacso, 2011.
- Briceño-León, Roberto. *Venezuela 2010-2012. Entre el conflicto y el cambio*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, LACSO, 2011.
- Briscoe, Iván y Martín Rodríguez Pellecer. *A State under Siege: Elites, Criminal Networks and Institutional Reform in Guatemala*, La Haya, Clingendael Institute of International Relations, 2010.
- Castro, Celso (ed.). *Amazônia e defesa nacional*, Río de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- Cruz, José Miguel y Nelson Portillo. *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador. Más allá de la vida loca*, San Salvador, UCA Editores, 1998.
- D'Araujo, María Celina y Celso Castro (eds.). *Democracia e forças armadas no Cone Sul*, Río de Janeiro, Editorial Fundação Getulio Vargas, 2000.
- Fride. *Organized Crime, the State and Democracy. The Cases of Central America and the Caribbean*, Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, 2007.
- Garzón, Juan Carlos. *Mafia & Co. The Criminal Networks in Mexico, Brazil, and Colombia*. Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008.
- Gutiérrez Rivera, Lirio del Carmen. *Enclaves y territorios. Estrategias territoriales del Estado y de las pandillas en Honduras* (tesis de doctorado), Berlín, Freie Universität Berlin, Latein Amerika Institut, 2009.
- Henao, O. Evelio. *El fin de las AUC. ¿Verdad o ficción?*, Bogotá, Intermedio Editores, 2009.
- Hoogbergen, Wim y Dirk Kruijt. *De oorlog van de sergeanten. Surinaamse militairen in de politiek*, Amsterdam, Bert Bakker, 2005.
- International Crisis Group. *Guatemala: Squeezed between Crime and Impunity*, Bruselas y Bogotá, International Crisis Group Working to Prevent Conflict Worldwide, junio de 2010.
- Jácome, Francine. *Venezuela. Socialismo del siglo XXI y fuerza armada nacional*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, 2008.

- Jones, Gareth A. y Dennis Rodgers (eds.). *Youth Gangs in Latin America. Gangs and Juvenile Justice in Perspective*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2009.
- Koonings, Kees y Dirk Kruijt. "Military Politics and the Mission of Nation Building", en Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.), *Political Armies. The Military and Nation Building in the Age of Democracy*, Londres, Zed Books, 2002, pp. 9-34.
- Kruijt, Dirk. *La revolución por decreto. Perú durante el gobierno militar*, Lima, Instituto de Defensa Legal (IDL), 3ª ed., 2008.
- *Drogas, democracia y seguridad. El impacto del crimen organizado en el sistema político en América Latina*, La Haya, Netherlands Institute for Multi-Party Democracy, 2011.
- "New Patterns of Violence in Latin America", en Manuela Nilsson y Jan Gustavsson (eds.), *Latin American Responses to Globalization in the 21st Century*, Nueva York, Palgrave MacMillan, 2012, pp. 171-189.
- y Kees Koonings. "From political armies to the 'war against crime': The transformation of militarism in Latin America", en Anna Stavrianakis, Jan Selby e Iraklis Oikonomou (eds.), *Militarism and International Relations: Political Economy, Security, Theory*, Londres, Routledge, 2012, pp. 91-103.
- López Hernández, Claudia (ed.) *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*, Bogotá, Corporación Nuevo Arcoiris y Random House Mondadori, 2ª ed., 2010.
- Martínez Ventura, Jaime. *Maras en El Salvador y su relación con el crimen organizado transnacional*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, 2010.
- Mayorca, Javier. *Delincuencia organizada y poder político en Venezuela*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, 2010.
- Mathieu, Hans y Catalina Niño Guarnizo (eds.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, 2010.
- Maihold, Günther y Daniel Brombacher. *Crimen organizado y seguridad en América Latina y el Caribe. Hacia un nuevo enfoque de la cooperación internacional. Opciones de gobernabilidad*, Berlín, Stiftung Wissenschaft und Politik, Inter American Development Bank, 2009.
- Medina Gallego, Carlos. *FARC-EP y el ELN. Una historia política comparada, 1958 - 2006*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, 2009.
- Menjívar, Cecilia y Néstor Rodríguez (eds.). *When States Kill. Latin America, the U.S., and Technologies of Terror*, Austin, University of Texas Press, 2005.
- Meyer, Maureen, Stephanie Brewer y Carlos Cepeda. *Abused and Afraid in Ciudad Juarez. An Analysis of Human Rights Violations by the Military in Mexico*, Washington, WOLA, 2010.
- Meza, Víctor. *Honduras. Poderes fácticos y sistema político*, Tegucigalpa, CEDOH, 3ª ed., 2009.
- Pion-Berlin, Davis. "Military Constitutional Missions in Latin

- America”, en Resdal, *A Comparative Atlas of Defence in Latin America and the Caribbean. 2010 Edition*, Buenos Aires, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2010, pp. 36-38.
- Resdal. *A Comparative Atlas of Defence in Latin America and the Caribbean. 2010 Edition*, Buenos Aires, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2010.
- Salomón, Leticia. “Political System, Armed Forces and Interruption of Constitutional Order”, en Resdal, *A Comparative Atlas of Defence in Latin America and the Caribbean. 2010 Edition*, Buenos Aires, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2010, pp. 240-241.
- Savenije, Wim. *Maras y barras. Pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales en Centroamérica*, San Salvador, Flacso, 2009.
- Souza, Fatima. *PCC. A facção*, Río de Janeiro, Editora Record, 2007.
- Thoumi, Francisco E. “Organized Crime and Democratic Government in Colombia”, en Francisco E. Thoumi et al., *The Impact or Organised Crime on Democratic Governance in Latin America*, Berlín, Friedrich Ebert Stiftung, Department for Latin America and the Caribbean, 2010, pp. 4-12.
- Unode. *Crime and Development in Central America. Caught in the Crossfire*, Viena, Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen, mayo de 2007.
- Vargas Velásquez, Alejo. “La seguridad como un campo de disputa política. Una mirada desde Colombia”, en *Revista Seguridad y Defensa*, vol. 4, n° 1, Centro de Estudios de Información de la Defensa, La Habana, abril de 2006.
- (ed.) *El papel de las Fuerzas Armadas en la política anti-drogas colombiana, 1985-2006*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa, 2008.
- *Las Fuerzas Armadas colombianas y el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas*, Medellín, La Carrera Editores y Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa, 2ª ed., 2010.
- Youngers, Coletta A. y Eileen Rosin (eds.). *Drugs and Democracy in Latin America. The Impact of U.S. Policy*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2010.
- Zaluar, Alba y Marcos Alvito (eds.). *Um século de favela*, Río de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 5ª ed., 2006.
- Zaverucha, Jorje. *FHC, forças armadas y policía. Entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002*, Río de Janeiro, Editorial Record, 2005.

FECHA DE RECEPCIÓN: 05 DE DICIEMBRE DE 2011
 FECHA DE APROBACIÓN: 16 DE AGOSTO DE 2012

¿Es posible pensar las migraciones internacionales desde el enfoque universal de ciudadanía?

El Estado y la ciudadanía ante el desafío de la inmigración

MAGUEMATI WABGOU

Profesor del Departamento de Ciencias Política de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. Colombia. Responsable del grupo de investigación Migraciones y Desplazamientos (UNIJUS). Integrante del Grupo de Estudios Afrocolombianos (GEA-CES).

mwabgou@unal.edu.co

maguew1@gmail.com

Is it possible to think international migration from a universal citizenship approach?

State and citizenship in the face of immigration challenge

OTRAS INVESTIGACIONES

Resumen

Estudiar las migraciones internacionales implica, entre otros, indagar las posibilidades de construcción de una ciudadanía universal. La superposición (o la yuxtaposición) de las migraciones y la ciudadanía en el contexto de la sociedad global incita a explorar los límites y los alcances de la extensión de la ciudadanía a los trabajadores extranjeros en su país de destino, sin abandonar sus lazos con el país de origen. Entonces, explora la relación existente entre nacionalidad y ciudadanía con el fin de cuestionar la perspectiva hegemónica de la modernidad eurocéntrica sobre ciudadanía, vinculada a la nacionalidad. El artículo aboga por una ciudadanía universal, mediante una orientación política pluralista, denominada “política pública de extranjería” acerca de las migraciones que llegan al país de destino. Este modelo pluralista de la ciudadanía y de esta política es el que posibilita el acceso a los derechos ciudadanos universales de los inmigrantes en su país de destino sin perder el apego a su país natal.

Palabras clave: migraciones internacionales, nacionalidad, ciudadanía, ciudadanía universal, política pública de extranjería.

Abstract

The study of international migration implies, among other aspects, an analysis of the possibilities of constructing a universal citizenship. The interrelation between migrations and citizenship in the context of the global society urges us to explore the limits and the scope of the extension of citizenship to foreign workers in their countries of destination, while keeping their links with their countries of origin. The existing relationship between nationality and citizenship is then explored with the purpose to question the hegemonic perspective and the Eurocentric view of citizenship, associated with nationality. Then, the paper pleads for a universal citizenship through some pluralistic policies on immigrations, which are called “public policy for foreigners”. This pluralistic model of citizenship and this policy is the one that makes it possible to access the universal citizenship rights of the immigrants in their countries of destination without losing their relations with their native countries.

Key Words: international migration, nationality, citizenship, universal citizenship, public policy for foreigners.

Introducción

La ciudadanía universal traspasa las fronteras, va en busca de la creación de un Estado global, donde las diferencias de raza, religión y cultura no serán los obstáculos, más bien las bases sobre las cuales surgirá el nuevo orden de relaciones y de solidaridad entre los humanos. (Becerra, 2005:3)

Las migraciones constituyen un fenómeno natural e inevitable en el planeta ya que están presentes en todas las épocas de la historia y en todas partes del mundo. Sin embargo, los Estados nacionales mediante sus políticas migratorias y, sobre todo, sus políticas de regulación de las migraciones selectivas, han creado diferentes categorías¹ de migrantes (inmigrantes invitados, clandestinos, temporales, en situación de ilegalidad, etc.). Este artículo propone que el concepto de ciudadanía universal permite situar la comprensión de las migraciones internacionales más allá de diferentes categorías de migrantes y transgredir el paradigma de la “militarización” de las fronteras y la “criminalización” de las migraciones. Así pues, el concepto abre un campo de posibilidades para el inmigrante puesto que migrar es un derecho de ciudadanía, emanado de la idea de ciudadanía del mundo². En este sentido, el presente artículo sugiere que se pueda pensar la protección y el respeto de los derechos de los migrantes a través de un concepto de ciudadanía universal, a diferencia del concepto tradicional de ciudadanía, y más allá de las fronteras de su lugar de origen, al considerar que las migraciones son un fenómeno inevitable.

Así, el artículo pretende abrir un espacio de reflexión y análisis

1. La verdad es que estas categorías producen imágenes fragmentadas de estos trabajadores extranjeros que buscan incorporarse en los mercados de trabajo cada vez más segmentados en un mundo cada vez más globalizado, lo que refuerza las situaciones y estructuras de inseguridad durante sus procesos migratorios; esto es, la salida de sus países de origen, la llegada y el establecimiento en sus países de destino. Igualmente, estas categorías hacen pensar en la distinción entre “migración natural” y “forzada” que no es clara puesto que un migrante económico, supuestamente voluntario, puede ser visto como forzado por lo difícil de su situación socioeconómica; lo que es de por sí objeto de debate académico.

2. Ser ciudadano o ciudadana del mundo se refiere a una aspiración de trascender los límites de las divisiones geopolíticas inherentes a las ciudadanía nacionales de los Estados y países soberanos del mundo. Además, es un proyecto político, con carácter internacionalista, que consiste en proponer el establecimiento de una nueva ciudadanía de aplicación global o universal; en este sentido, la ciudadanía del mundo o cosmopolita es un concepto internacionalista que rechaza tanto las divisiones estatales como la pertenencia obligatoria a un Estado como ciudadanos de un Estado determinado.

de la cuestión migratoria desde el enfoque universal de ciudadanía ya que uno de los retos de las migraciones es precisamente la articulación del fenómeno migratorio con el ejercicio de esta ciudadanía universal. Por lo tanto, el texto busca demostrar por qué y de qué manera la ciudadanía universal es la vía para enfrentar parte de los desafíos de los derechos de los inmigrantes puesto que, al entrar en el país de destino, se suele producir una exclusión o restricción de los derechos de inmigrantes, considerados en teoría como sujetos de plenos derechos. De aquí, el texto intenta dar respuestas a los interrogantes siguientes: ¿a qué nos referimos cuando hablamos de ciudadanía?, ¿qué formas toma la práctica del otorgamiento de esta ciudadanía o del acceso a la misma?, ¿en qué medida diferentes concepciones de ciudadanía (universal, transnacional, extraterritorial, multicultural, diferenciada e intercultural) pueden incorporarse en los escenarios migratorios a nivel interregional e internacional?, ¿hasta qué punto estas migraciones interregionales e internacionales son compatibles con la construcción de estos tipos de ciudadanía? y ¿en qué medida estos conceptos de ciudadanía reflejan algunos de los retos que las migraciones actuales afrontan en las sociedades modernas de acogida?

La primera sección del artículo parte de la definición del concepto de ciudadanía, para describir las formas que toma la práctica de otorgar ciudadanía. En su segunda sección, el texto describe los desafíos y limitaciones que tiene la ciudadanía tradicional en el marco de las migraciones actuales, cuestión que apela el concepto de ciudadanía universal y su aplicación en un mundo global, con fronteras y barreras ante las migraciones.

Claves del debate en torno a las relaciones existentes entre nacionalidad y ciudadanía ante el desafío de las migraciones

Es cierto que uno de los principios de la mayoría de los Estados soberanos en los dos últimos siglos es que están compuestos de “ciudadanos”, de *demos* y no de *etnos*, que entonces representa una categoría más jurídica que cultural. Además, la categoría ciudadanos, no es en absoluto evidente en sí dentro de sus recintos geográficos; es decir, no es perfectamente congruente con las personas residentes en cualquier punto particular del tiempo en un determinado Estado soberano. Algunas personas residentes en el territorio del Estado no son ciudadanos y algunos fuera del Estado lo son. Es más, los Estados tienen reglas absolutamente diversas sobre la adquisición (y la pérdida) de ciudadanía, igual que las que rigen la entrada de los no ciudadanos

en su territorio (inmigración) y los derechos legales de los no ciudadanos residentes. (Wallerstein, 1997:3)

Definiendo el concepto de ciudadanía

La noción de ciudadanía que adoptamos en este artículo se refiere a la calidad de una persona dotada de un conjunto de derechos y deberes civiles, políticos y sociales; lo que le otorga un estatuto socio-político que determina su sentido de pertenencia a la comunidad nacional y favorece su participación en la vida social. Es decir que la calidad de ciudadano otorga a una persona la facultad de gozar (pleno disfrute) de derechos civiles y políticos mediante los cuales puede ejercer el sufragio para elegir y ser elegido; igualmente, le abre la posibilidad de acceder a cargos públicos y de cumplir con obligaciones frente a las instituciones de un Estado. En este sentido, la ciudadanía tiene que ver con la identidad que una persona debe manifestar cuando se relaciona con las instituciones estatales: es la única calidad reconocida por las instituciones como legalmente válida para relacionarse con las personas; es decir que es el elemento mediador de la relación entre el pluralismo social y la unidad política estatal³. Pero cabe mencionar que el concepto de ciudadanía es, a la vez, esencialmente incluyente y excluyente: a pesar de ser un elemento estabilizador en el sistema-mundo (Wallerstein, 1997:5) en términos de integración y participación, la ciudadanía conlleva factores de marginalización.

Describiendo las formas que toma la práctica de otorgar ciudadanía: lazos entre nacionalidad y ciudadanía

Con el fin de presentar las formas que toma la práctica de otorgar

3. En palabras de Castro (2002, 39), “la ciudadanía, entendida en el sentido más laxo del concepto como ‘membresía plena de una comunidad’, se refiere a un conjunto de derechos y obligaciones que determinan el carácter de las relaciones entre los individuos de una determinada comunidad política. Ahora bien, por una parte la ciudadanía tiene una dimensión formal que da cuenta de cierta identidad que los individuos adquieren a partir de su pertenencia a la comunidad política relevante, como miembros de un Estado-nación. Por otra parte, sin embargo, la ciudadanía incorpora también una dimensión sustantiva, la cual no se encuentra necesariamente vinculada con la dimensión formal (Brubaker, 1989:3). La ciudadanía sustantiva hace referencia a un determinado conjunto de derechos y formas de participación en la vida política, económica y social que no se encuentran garantizados por la mera pertenencia formal a un Estado-nación y cuyo ejercicio efectivo se encuentra sujeto a una serie de determinaciones ancladas en mecanismos de distancia social, en particular en las diferencias de clase, étnicas y de género”.

ciudadanía, es necesario explorar las relaciones existentes entre nacionalidad y ciudadanía. El término nacionalidad es concebida como el vínculo jurídico-político que une a una persona con un Estado; en otras palabras, la nacionalidad es concebida como la condición de pertenencia o el estado jurídico de una persona nacida o naturalizada en una nación determinada. Es decir que, de hecho, la nacionalidad incluye la condición legal de pertenencia a un Estado mientras que la ciudadanía se entiende como la calidad que dota de derechos y deberes a un individuo dentro del marco de un Estado. En general, por derecho, todos los integrantes de una nación son ciudadanos del Estado correspondiente y poseen unos deberes y derechos políticos, civiles y sociales asociados a esta pertenencia. Sin embargo, se observa que individuos de distintas nacionalidades pueden disfrutar de los beneficios de ciudadanía de otra nación y la ciudadanía puede superar los límites de un Estado (por ejemplo, la ciudadanía europea). En este contexto, nacionalidad y ciudadanía se superponen y casi son intercambiables, en la medida que, en principio, todas las naciones tienen Estado.

Con respecto a la práctica de conceder ciudadanía, la residencia (o el tiempo de residencia), el nacimiento y la descendencia en un Estado se vuelven condiciones necesarias para la atribución de una nacionalidad determinada. En general, existen tres principios o criterios que rigen la atribución o la adquisición⁴ de la nacionalidad a personas extranjeras: el principio de *jus domicili* (derecho de domicilio o residencia), el de *jus soli* (derecho de suelo o territorio) y el de *jus sanguinis* (derecho de sangre o descendencia). En virtud del *jus domicili*, se accede a la nacionalidad por el domicilio o la residencia, mediante el *jus soli* se obtiene el derecho a la nacionalidad en consideración al lugar de nacimiento y el *jus sanguinis* (derecho de sangre o descendencia) es el criterio según el cual se obtiene el derecho de acceder a una nacionalidad en virtud de la nacionalidad de los padres. En distintos países del mundo, la aplicación de estos tres criterios conjunta o separadamente permite otorgar la nacionalidad a una persona que cumple con los requisitos establecidos por estos criterios. Es decir que

[...] el derecho de nacionalidad también está repartido entre países donde prima el *jus soli* (Reino Unido, Irlanda) y donde lo hace

4. En este trabajo utilizamos indistintamente los términos “atribución” y “adquisición” de la nacionalidad aunque, autores como García (2007, 24) hacen una distinción entre ambos conceptos en la medida que “en general se diferencia entre atribución de la nacionalidad (por *jus soli* o *jus sanguinis*) y adquisición de la nacionalidad (naturalización) [*jus domicili*], que se refiere a las personas que han tenido el estatus de extranjero”.

el *jus sanguinis* (Alemania⁵, Austria, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Suiza), o mixtos, con predominancia la mayoría de las veces del derecho de sangre (Bélgica, Italia, España, Portugal, Francia). (Wenden, 2004:107)

En otras palabras,

[...] generalmente se distingue entre dos criterios básicos de acceso a la nacionalidad y a la ciudadanía, con distintos grados y combinaciones: el principio de *jus soli* (derecho de suelo o territorio), presente en países como Estados Unidos, Canadá, Francia, Reino Unido o los Países Bajos; y el principio de *jus sanguinis* (derecho de sangre o descendencia), presente en países como Suiza, Luxemburgo o Alemania. (García, 2007:8)

Así, por ejemplo, en Colombia, prevalecen el *jus sanguinis* y el *jus domicili*: según el artículo 96 de la Constitución Política,

[...] son nacionales colombianos: 1. *Por nacimiento*: a) Los naturales de Colombia, con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado⁶ en la República en el momento del nacimiento. b) Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en la República⁷. 2. *Por adopción*⁸: a) Los extranjeros

5. Habría que esperar hasta principios del año 2000 para que Alemania modificara el *jus sanguinis* como único criterio de acceso a la nacionalidad alemana para los extranjeros; lo que hacía que los hijos de los inmigrantes en general, y turcos en particular, aún nacidos y educados en Alemania no podían ser considerados alemanes de pleno derecho.

6. De acuerdo con lo establecido en el artículo 76 del Código Civil, “el domicilio consiste en la residencia acompañada, real o presuntivamente del ánimo de permanecer en ella”; en otras palabras, el domicilio se entiende como la residencia con el ánimo de permanecer en el territorio nacional.

7. Luego, se reforma el artículo 96 de la Constitución Política con el Acto Legislativo No. 1 de 2002 (25 de enero), introduciendo un aspecto nuevo en el numeral 1 literal b, como es el hecho, que “los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en territorio colombiano o registraren en una oficina consular de la República”.

8. En cuanto a los requisitos para la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción, vale la pena señalar la modificación del artículo 5° de la Ley 43 de 1993, por el artículo 39 de la Ley 962 de 2005, el cual quedó así: “Artículo 5°. Requisitos para la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción. Sólo se podrá expedir Carta de Naturaleza o Resolución de Inscripción: [a] A los extranjeros a que se refiere el literal a) del numeral 2 del artículo 96 de la Constitución Política que durante los cinco (5) años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud hayan estado

que soliciten y obtengan carta de naturalización, de acuerdo con la ley, la cual establecerá los casos en los cuales se pierde la nacionalidad colombiana por adopción. b) Los latinoamericanos y del Caribe por nacimiento domiciliados en Colombia, que con autorización del Gobierno y de acuerdo con la ley y el principio de reciprocidad, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad donde se establecieron. c) Los miembros de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos. Ningún colombiano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. La calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad. Los nacionales por adopción no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen o adopción. Quienes hayan renunciado a la nacionalidad colombiana podrán recobrarla con arreglo a la ley.

En Togo, un país del África Occidental, el artículo 32 de la Constitución Política de 2003 estipula que la nacionalidad es asignada a los niños y las niñas nacidos de un padre o una madre togolesa por derecho de sangre o descendencia (*jus sanguinis*). Además, la Ley sobre la nacionalidad togolesa (en francés, “Loi sur la nationalité togolaise”) del 11 de septiembre de 1978 dispone en su artículo 2 que la nacionalidad se otorga a toda persona nacida en territorio togolés (*jus solis*). Por su parte, el artículo 3 afianza lo previsto en el artículo 32 de la Constitución Política y, el artículo 5 estipula que se concede la nacionalidad a toda mujer que se une, por matrimonio, a un hombre que tiene la nacionalidad togolesa. Por último, el artículo 8 combina el principio de adquisición de la nacionalidad por nacimiento en suelo togolés (*jus solis*) y por residencia o domicilio (*jus domicili*) cuando estipula que cualquier individuo nacido en el territorio togolés de padres extranjeros

domiciliados en el país en forma continua y el extranjero titular de visa de residente.

[b] En el evento en que los mencionados extranjeros se encuentren casados, o sean compañeros permanentes de nacional colombiano, o tengan hijos colombianos, el término de domicilio continuo se reducirá a dos (2) años. [c] A los latinoamericanos y del Caribe por nacimiento que durante el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud, hayan estado domiciliados en el país en forma continua, teniendo en cuenta el principio de reciprocidad mediante tratados internacionales vigentes. [d] Los hijos de extranjeros nacidos en el territorio colombiano a los cuales ningún Estado les reconozca la nacionalidad, la prueba de la nacionalidad es el registro civil de nacimiento sin exigencia del domicilio. Sin embargo, es necesario que los padres extranjeros acrediten a través de certificación de la misión diplomática de su país de origen que dicho país no concede la nacionalidad de los padres al niño por consanguinidad”.

puede conseguir la nacionalidad por solicitud, cuando tenga dieciséis años cumplidos; sin embargo, este principio no se aplica al caso de los hijos y las hijas de los diplomáticos extranjeros que residen en Togo.

En el caso de Canadá, la asociación de la naturalización y de la ciudadanía se establece mediante la *Citizenship Act* (Ley de Ciudadanía) de 1977: esta es la que prevé la adquisición de la ciudadanía canadiense mediante la naturalización. En efecto, para convertirse en ciudadanos canadienses, los solicitantes deben haber residido permanentemente en cualquier parte de Canadá durante al menos tres de los cuatro años previos a su solicitud de ciudadanía. Deben tener 18 años como mínimo, y los padres pueden solicitarla en nombre de sus hijos menores de edad. Además, las personas que soliciten la concesión de la ciudadanía tienen que saber hablar inglés o francés, y deben demostrar conocimientos generales sobre Canadá y los derechos y obligaciones que comporta la ciudadanía. Esta capacidad de conocimientos se evalúa mediante una prueba escrita o una entrevista oral que se desarrolla con un juez dedicado a asuntos de ciudadanía. En este sentido, se aplican los criterios de *jus soli* y *jus domicili*.

A este respecto, Biles y Winnemore (2007, 54) estiman que

[...] la adquisición de la ciudadanía canadiense mediante la naturalización otorga solamente unos cuantos derechos que no tienen ya todos los residentes permanentes. El derecho a votar y a presentarse para un cargo político en las elecciones provinciales y federales; el derecho a ejercer determinados cargos públicos; y el derecho a tener un pasaporte canadiense son algunos de los derechos que se adquieren con la ciudadanía. Existen también determinadas restricciones relativas a la residencia para los residentes permanentes estipuladas por la IRPA [Immigration and Refugee Protection Act], que desaparecen con la naturalización.

Es decir que tener acceso a la ciudadanía canadiense implica adquirir el estatus legal de ciudadano de Canadá, compartir equitativamente los derechos y las responsabilidades correspondientes a cada canadiense e implicarse en el desarrollo de la sociedad mediante actividades socioeconómicas, políticas y culturales. Además existe la posibilidad de tener varias ciudadanía y lealtades al mismo tiempo por un período de tiempo indefinido; lo deseable en estos casos de múltiples lealtades es que la persona concernida demuestre un alto nivel de apego a Canadá, lo que le permitiría evitar la confusión de lealtades con posibilidades de poner en peligro sus vínculos con Canadá mediante acciones terroristas, por ejemplo. Aunque Estados Unidos tolera la doble ciudadanía sin

reconocerla formalmente o prohibirla, el temor es que las leyes y las prácticas a favor de la doble nacionalidad ponen en peligro la lealtad de las personas favorecidas como ciudadanos norteamericanos.

En general, después de un período más o menos largo de residencia en el país de acogida (por ejemplo, cinco años en Francia o en el Reino Unido, diez en Alemania o Bélgica, etc.), se puede obtener la nacionalidad del país de residencia. Pero también, se puede exigir el dominio del idioma oficial y los fundamentos históricos y los valores esenciales del país de acogida como requisitos para adquirir dicha nacionalidad: “por ejemplo, países como Francia, Alemania, Austria, los Países Bajos o Dinamarca aplican programas de integración para formalizar el proceso de incorporación, que implican la realización de cursos de formación lingüística y adquisición de conocimientos sobre los aspectos culturales, sociales y económicos del país (García, 2007:24). Aquí, podríamos seguir mencionando casos como el australiano o el japonés, entre otros, teniendo en cuenta que las especificidades de cada país en esta materia (relación nacionalidad-ciudadanía). Sin embargo, es oportuno abordar el análisis de los retos que implica la adquisición de una nueva ciudadanía en el marco de las migraciones internacionales, para evaluar por qué y de qué manera la ciudadanía universal puede ser considerada como una herramienta clave para la promoción y la protección de los derechos de los inmigrantes; esto es, por qué y de qué manera el concepto de ciudadanía tradicional no permite extender los derechos ligados a la ciudadanía a migrantes, mientras que en cambio el de ciudadanía universal sí permitiría extender esos derechos, independientemente de la nacionalidad.

Más allá de la naturalización y la ciudadanía, ¿cuál es el papel de las migraciones internacionales en la construcción de una ciudadanía universal?

[...] la inmigración contribuye a definir la ciudadanía y la identidad europea, ambas en busca de su contenido: introducción de valores nuevos tales como el multiculturalismo, la ciudadanía plural basada en la residencia, la multiplicidad de fidelidades, derechos nuevos como la disociación de la ciudadanía y de la nacionalidad, particularmente a escala local, la lucha contra las discriminaciones, los derechos de las minorías, la toma en cuenta de los derechos de quienes no tienen derechos, la reinención de la laicidad y de la imagen del “otro” frente al Islam. Finalmente, la inmigración juega un papel en la construcción de un “nosotros” colectivo europeo, cultural y simbólico que, lejos de ser producto terminado, es un proyecto que se recompone permanentemente. (Wenden, 2004:124)

De la ciudadanía tradicional a la ciudadanía universal

La práctica de ciudadanía tradicional en el marco de las migraciones implica desafíos y limitaciones que parten de una visión equivocada de un Estado uninacional y homogéneo, relegando la diversidad de sus pueblos y culturas a un segundo grado o desconociéndola. Esta situación implica distintas formas de omisiones deliberadas y discriminaciones en las disposiciones que rigen los procesos de adquisición de la ciudadanía; lo que refleja la exclusión (y sus correlatos de discriminación, intolerancia, xenofobia y racismo) y la imposición en la que se sustentan estas legislaciones nacionales. En la base de las categorías de ciudadano y extranjero, el discurso jurídico que domina la concepción de esta ciudadanía suele ser limitante o restrictivo en la medida que la ciudadanía no debe ser entendida simplemente como estatus legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades, sino también como una identidad y la expresión de la pertenencia a una comunidad, pueblo o nacionalidad. Es que las diversidades étnico-raciales⁹, sociales, sexuales y de géneros plantean en la actualidad un difícil reto a todas aquellas estructuras sociales, políticas y jurídicas que, a su vez, aprueban universal y formalmente a los seres humanos y producen un alto grado de injusticia social en los concretos procesos sociales. En este contexto, existen poblaciones inmigrantes –además de ser negros, árabes, mujeres, gitanos, grupos LGBT, minorías étnicas y religiosas– que son excluidos de la cultura ciudadana, a pesar de que poseen los derechos propios y comunes de la ciudadanía: en palabras de Kymlicka y Norman (1997, 27) “los miembros de tales grupos se sienten excluidos no sólo a causa de su situación socioeconómica sino también como consecuencia de su identidad sociocultural: su diferencia”. Además, “aparece en el horizonte también la cuestión de la *participación política* de los que no disponen de la *ciudadanía formal* (nacionalidad)” (Cachón, 2002:107). Al mismo tiempo, asoma la problemática de la integración social cuya acepción más tradicional, basada en la ciudadanía formal, defiende la idea según la cual es la sociedad de acogida la que integra a los extranjeros. Pero la realidad es que, siendo la ciudadanía el reconocimiento de la sociedad hacia sus miembros y su consecuente adhesión a los proyectos comunes, “sólo quien se sabe reconocido por

9. En un trabajo anterior, donde presentamos un análisis de políticas públicas desde la perspectiva étnico-racial y de género, elaboramos una reflexión en torno a la pertinencia de lo étnico-racial y el género para la elaboración y la proyección de las políticas públicas por parte de los gobernantes. Una de las conclusiones de esta reflexión indica que se debe institucionalizar los enfoques étnico-racial y de género en las políticas públicas tanto a nivel nacional local, distrital, departamental como nacional (Wabgou y Roth, 2009:15-36).

una comunidad puede sentirse motivado para integrarse activamente en ella” (Cortina, 1999:32).

Son todas estas limitaciones de la práctica de ciudadanía tradicional en el marco de las migraciones contemporáneas que, por un lado, plantean la posibilidad de repensar el vínculo ciudadanía y nacionalidad, acerca del por qué “la pertenencia nacional es la que otorga el derecho a ser considerado partícipe de una comunidad política” (Masal, 2010:270), más aún cuando hoy asistimos a la crisis de los modelos y las estructuras tradicionales de regulación social y política, tales como el Estado moderno estructurado como Estado-nación y el derecho entendido únicamente como un sistema jurídico soberano y centralista. Por otro lado, dichas limitaciones incitan a abogar por una ciudadanía plena que rompa con la concepción de ciudadanía imperante en los países de acogida; esto es, la ciudadanía universal: frente a las fronteras territoriales y su blindaje, brota la “ciudadanía universal” que, sin afianzar la idea de un mundo en que no existen políticas migratorias, transgrede las barreras impuestas a la libre circulación de las personas. Esta idea conduce a preguntarnos, en términos prácticos, ¿qué significa tener ciudadanía universal? o ¿en qué consiste la ciudadanía universal?

Aprehensión del concepto de ciudadanía universal

El concepto parte de un principio filosófico y humanista según el cual

[...] este planeta que llamamos Tierra nos pertenece a todos por igual. Los hombres y las mujeres, aunque dotados de diferentes pasiones, características, comportamientos y actitudes, tenemos una naturaleza común, condición que nos otorga ciertos atributos –razón, libertad, voluntad y sociabilidad–, los cuales encarnamos en un sólo principio, Dignidad Humana. (Becerra, 2005:1)

La necesidad de abrir un debate en torno a las diversas ciudadanía existentes en el campo de los estudios de las migraciones internacionales surge de las dificultades relacionadas, por un lado, con el control y las restricciones de los flujos migratorios y, por el otro, con los tratos desiguales, excluyentes, discriminatorios y racistas, reservados a los inmigrantes en sus países de destino, donde paradójicamente operan los principios fundamentales de derechos humanos que traen a colación la idea según la cual los seres humanos son por naturaleza migrantes¹⁰. Es decir que, naturalmente, tienen el derecho de circular

10. Es aquí donde la perspectiva de la ciudadanía universal afianza entonces el enfoque

libremente porque o bien son políticamente forzados a hacerlo, o deben migrar para sobrevivir. La migración de los humanos se entiende entonces como un fenómeno universal y natural que ocurre por diversas razones, de las cuales se destacan los motivos económicos y políticos. Pero esto no implica un mundo sin fronteras o uno en que no existen leyes o políticas migratorias¹¹, sino que todas las personas que llegan a un nuevo país tengan todos los derechos que son inherentes a la condición de ciudadano sin vincularse a la nacionalidad: para ello, es necesario desvincular ciudadanía y nacionalidad. Esta noción de ciudadanía universal, definida por el disfrute de los derechos fundamentales básicos, se refiere al lugar que ocupa el individuo en el orden jurídico internacional: en este sentido, la ciudadanía universal es necesaria para los procesos de convivencia. Esta ciudadanía universal es la que reconoce las diferencias nacionales (porque los inmigrantes son siempre ciudadanos de alguna parte del mundo), étnicas, raciales, religiosas y culturales en virtud de la plena dignidad que todo ser humano posee por el mero hecho de existir. Pues no sobra decir que el concepto de ciudadanía universal (o mundial) está fundamentado en

de los derechos humanos ya que “todos los migrantes deben tener la posibilidad de ejercer sus derechos humanos y libertades fundamentales y beneficiarse de un mínimo de garantías laborales, igual que un mínimo de seguridad socio-económica en sus países de destino” (IMDR, 2008:iii). Además, de acuerdo al derecho derivado de la naturaleza racional y social del ser humano, existe un Estado universal cuyo habitante es el ciudadano universal. Por lo tanto, no debe de existir ningún obstáculo por parte del Estado-nación para limitar la libre movilidad de las personas de otras nacionalidades; al contrario, el ser humano debe estar facultado de buscar mejores oportunidades de vida en cualquier parte del mundo, en nombre de la ciudadanía universal. Esto topa con el concepto de ciudadanía ideado en el Estado-nación, donde la ciudadanía es considerada como un bien particular a repartir a las personas que cumplen con los requisitos establecidos: esta ciudadanía es la que da acceso a otros derechos tales como el de elegir y ser electo. En este orden de ideas, es cierto que “el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece: ‘toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado’. Bajo este orden de ideas, la ciudadanía universal es un derecho de las personas, quizás el más fundamental, que considera al individuo libre y sujeto de otros derechos y obligaciones en cualquier parte del mundo y no debe ser concebida como una mera condición, fuente de derechos. [...] hoy más que nunca es preciso crear la figura de la ciudadanía universal, que garantice los derechos de los hombres y mujeres discriminados en los lugares que eligieron para vivir. En pleno apogeo de la globalización económica, la justicia debe ser aplicada al mundo, es una contradicción estar aprobando tratados de libre comercio y hablar de libertad económica, mientras la injusticia campea en las fronteras políticas de nuestros países” (Becerra, 2005:3).

11. Lo problemático es sólo su carácter restrictivo y excluyente.

el principio de unidad¹² de los seres humanos, teniendo como premisas la tolerancia, el respeto y la certeza acerca de la riqueza que aportan los diferentes sistemas culturales, religiosos y sociales a la humanidad. Desde el enfoque participativo o participacionista se plantea la idea de la ciudadanía universal donde la ciudadanía es primariamente una relación, un vínculo entre un individuo y una comunidad política, en virtud de la cual el ciudadano es miembro de ella: “al sentirse miembro de esta comunidad, busca el bien común. En consecuencia, se ocupa de y participa directamente en las deliberaciones, con otros miembros de la sociedad, y de las decisiones públicas” (Ramírez Sainz, 1999:238). Así mismo, la ciudadanía universal comienza con la aceptación del núcleo de la familia humana y la interconexión de los pueblos y las naciones: de esta forma, el concepto parte de la hipótesis según la cual, si la ciudadanía es el vínculo de unión entre grupos sociales diversos, debe de ser completa, pluralista y diferenciada. Pues, con el fin de sobrepasar estas contradicciones de la ciudadanía, “es conveniente redefinir y redimensionar la ciudadanía, partir de las relaciones sociales de vecindad y comenzar a hablar de vecindad intercultural antes de acercarnos a lo que llegue a ser la ciudadanía intercultural” (Gómez Ciriano, 2006).

Sin embargo, este principio universal de la ciudadanía contrasta con el endurecimiento de las políticas migratorias de los países de destino que permiten que la injusticia campee en las fronteras políticas. Además, aunque se evidencian los beneficios de las migraciones para las sociedades de acogida, la intolerancia de parte de sus poblaciones hacia las migraciones, la explotación de estos trabajadores extranjeros y los abusos contra los inmigrantes se vuelven prácticas corrientes en estos lugares de destino. Entonces, el reto es que este enfoque universal de la ciudadanía sea adoptado por los mismos Estados en sus políticas migratorias para que, más allá de las limitaciones de las políticas migratorias, sean elaboradas políticas públicas de extranjería¹³ (Akindès, s.f.) en los países de acogida con el fin de

12. Este sentimiento de unidad deriva de la necesidad de los miembros de las comunidades contemporáneas de generar entre sus integrantes un sentimiento de pertenencia a ellas, debido al déficit que los ciudadanos (ciudadanía formal) de este tipo de sociedades adolecen en cuanto a la adhesión a estas mismas.

13. Es concebida como “el conjunto de disposiciones institucionales y constitucionales que *integran* los mecanismos de control de las migraciones a las fronteras, de identificación y las herramientas de gestión de los bases de datos sobre la inmigración, *y las trascienden*. Debe también y sobre todo consistir en instrumentos jurídicos y políticos de incorporación y protección de las minorías derivadas de la inmigración. En un Estado,

encontrar fórmulas flexibles para la extensión de los derechos a todos los residentes mediante el acceso a la ciudadanía, las cuales deben hacerse más accesibles cuando son reclamadas. En el caso contrario, las prácticas políticas en el campo de las migraciones sólo se limitarán a impedir la participación plena de los trabajadores extranjeros en la vida social y económica de las sociedades que no dejan de padecer transformaciones derivadas de los flujos migratorios, convirtiéndose así mismo en sociedades multiculturales e interculturales. Dada la inevitable multiculturalidad generada por los flujos migratorios al pensar el tema de ciudadanía universal, es necesario abordar los temas de interculturalidad, multiculturalidad y multiculturalismo para terminar discutiendo la forma en que esto puede contribuir a la integración social de los inmigrantes.

Interculturalidad, multiculturalidad y multiculturalismo

Aquí surge el debate¹⁴ en torno a los conceptos de interculturalidad, multiculturalidad y multiculturalismo en las sociedades modernas en general, y en los países de inmigración en particular. La multiculturalidad se presenta como una condición de hecho, en donde confluyen diferentes entramados culturales (étnicos) con o sin reconocimiento jurídico o político de esta multiplicidad cultural. Por ejemplo, la experiencia colombiana ha demostrado cómo, aunque haya existido una tardía visibilidad y reconocimiento del hecho multicultural por parte del Estado, siempre este país ha sido multicultural. Esta multiculturalidad debe ser diferenciada del multiculturalismo como políticas concretas a favor de la multiculturalidad dentro del marco jurídico o del derecho. Sin embargo, este multiculturalismo no es único ni estático, sino que se debe entender al igual que la multiculturalidad y en general que la cultura, desde una perspectiva metacultural, esto es, como una articulación histórica y contingente (no estática), asociada a un régimen de verdad que se

una política pública de extranjería debe entenderse como el conjunto de los mecanismos *formales e informales* que, por un lado, concurren para fomentar la movilidad de las fronteras sociológicas y el acercamiento psicológico de ‘ellos’ y ‘nosotros’ y también, por el otro, a más y mejor integración de las franjas de poblaciones inmigrantes que lo desean. Los usos que se han hecho de estas disposiciones hasta la actualidad no dan cuenta de la toma de conciencia, ni acerca de la complejidad de las sociedades debido a las inmigraciones en particular, y ni tampoco de la necesidad moral de crear las condiciones de justicia social, igualdad y *ciudadanía cívica* integradora” (Akindès, s.f.:5).

14. En este nivel de análisis del artículo, retomamos un debate que habíamos presentado en un trabajo anterior sobre el papel que juegan los inmigrantes en el surgimiento de los cambios sociales (Wabgou, 2008:106-108).

corresponde con las relaciones de saber y poder: “en pocas palabras, la multiculturalidad es un hecho social, mientras que el multiculturalismo es un hecho de orden jurídico y político” (Restrepo, 2004:278).

Es esta distinción que corrobora Giménez (2003:2-3) al aportar ejemplos para delimitar los límites de ambos conceptos:

[...] una cosa es que en un determinado país, o en una escuela, la diversidad cultural tenga una determinada presencia, intensidad y modos de expresión, y que las relaciones entre los sujetos en función de sus identidades y culturas sean unas u otras (con conflicto manifiesto, latente o ambos; con mayor o menor relación de dominación y subordinación; con actitudes y comportamientos racistas o no, etc.) y otra cosa es que cada cual (autoridades, partidos políticos, líderes sociales, grupos de opinión, profesionales, etc.) considere que es lo mejor en cuanto a cómo abordar y tratar la diversidad sociocultural.

Pero no existe una única forma de multiculturalismo sino varias, de las cuales se destacan el multiculturalismo conservador, el multiculturalismo liberal, el multiculturalismo neo-liberal y el multiculturalismo formal comunitarista¹⁵: de todos modos, el multiculturalismo es en la actualidad, un hecho social global desde el colonialismo hasta la globalización neoliberal pasando por la modernización y el desarrollismo.

En definitiva, el multiculturalismo opera mediante diferentes políticas públicas de las diversidades y la diferencia, y se conecta de múltiples formas con articulaciones de alteridad (el “otro” como inmigrante, legal, ilegal, negro, chino, latino, hombre, mujer, empresario, pobre) que le han precedido y que continúan transformándose según las lógicas del cambio social:

[...] cuando se dice, por ejemplo, que una escuela es ‘multicultural’ se puede estar diciendo que en ese centro escolar están escolarizados españoles y extranjeros, autóctonos e inmigrantes, gitanos y no gitanos (payos). Se está indicando con ello que es relevante la presencia de minorías étnicas, que hay una diversidad cultural notable, etc. Pero se puede estar diciendo –y así ocurre en países como Inglaterra de amplia aplicación del multiculturalismo– que ese centro escolar responde a las normativas y orientaciones multiculturalistas, tratando de superar los currículos ocultos y etnocéntricos, organizando la escuela para que se vean reflejadas las distintas expresiones culturales, contratando a profesores bilingües y biculturales, etc. (Giménez, 2003:4)

15. Para mayor detalle en torno a estos términos, véase Restrepo (2004:279-280).

Es aquí donde la noción de interculturalidad se diferencia del multiculturalismo, ya que el primero se presenta como un proyecto que cuestiona los diversos multiculturalismos al criticarles porque considera que estos se quedan en el reconocimiento de la diferencia en el marco de una jerarquía de poderes. Por lo tanto, la interculturalidad busca desarrollar una interacción entre personas, conocimientos y prácticas culturalmente diferentes, igual que la transformación de las relaciones sociales y de las estructuras e instituciones públicas. Este es uno de los mayores retos a los cuales se enfrentan las sociedades de destino de migraciones porque se plantea la posibilidad de superar los límites de las instituciones estatales con el fin de incluir a una mayor parte de las personas inmigrantes y la sociedad civil (las ONG, sindicatos, academia, etc.) en los procesos de elaboración de las políticas migratorias favorables para la integración social de los agentes inmigrantes.

En este sentido, de acuerdo con Giménez (2003:4), “la perspectiva intercultural está surgiendo básicamente tras la constatación de los límites, fracasos y errores en el campo del multiculturalismo, lo cual no debe ocultar los méritos y aportaciones de la perspectiva multiculturalista”. De todos modos, el multiculturalismo y la interculturalidad se identifican como dos modalidades dentro del pluralismo cultural,

[...] en el sentido de que tras unas primeras décadas en que la propuesta sociocultural pluralista de los años sesenta se concretó en elaboraciones y políticas multiculturalistas, desde finales de los ochenta han venido tomando fuerza los planteamientos interculturalistas en campos tan diversos como la educación, mediación, comunicación, trabajo social, filosofía, etc. [...] Por ello, y porque ambos planteamientos tienen en común los pilares del edificio propuesto desde el pluralismo cultural (valoración positiva de la diversidad, crítica de las propuestas de pérdida o resta cultural, igualdad y no discriminación por razones de diferenciación etnocultural de las personas, respeto al diferente, etc.) es por lo que consideramos más ajustado –y clarificador– ver el multiculturalismo y la interculturalidad como concreciones sucesivas del paradigma pluralista. (Ídem, 3-4)

Entonces, abogamos por la interculturalidad y un alto grado de pluralismo cultural en las sociedades de residencia de los inmigrantes porque es la vía a seguir para emprender lineamientos y programas favorables a la participación ciudadana¹⁶ y a la integración social de los

16. El concepto de “participación ciudadana” se refiere a intereses globales que hace

inmigrantes, y con el fin de luchar contra diversos tipos de racismo, discriminación y segregación étnico-racial y de género. En este sentido, los inmigrantes podrán ejercer su ciudadanía política en el país de destino y lograr mayor visibilidad en los intersticios de las esferas públicas del mismo mediante mecanismos y lógicas transnacionales; de igual manera, podrá mantener sus nexos con su país de origen y ejercer sus derechos de ciudadano sin trabas. Así mismo, surge la idea de la “ciudadanía extraterritorial” (Fitzgerald, 2000)¹⁷ ya que las inmigraciones provocan tanto la convivencia o la tensión entre diferentes historias e identidades nacionales como la consolidación de una multiplicidad de fidelidades y lealtades a través de la experiencia transnacional¹⁸. Pues, en conexión a la ciudadanía universal es necesario considerar las diversas dimensiones que derivan del carácter pluridimensional de la misma y que engloban la ciudadanía transnacional o extraterritorial, la multicultural, multiétnica o diferenciada, la intercultural y la plural.

La ciudadanía extraterritorial o transnacional es la que permite a los inmigrantes reclamar el ejercicio de la ciudadanía en sus países de origen, aun estando fuera o físicamente ausentes del mismo. Con la idea de la ciudadanía extraterritorial se pretende dar la posibilidad a los emigrantes para participar formalmente en procesos políticos de sus países de origen mediante el ejercicio del voto y el derecho a ser elegido para ocupar un cargo determinado. Sin duda se espera que la dimensión extraterritorial de la ciudadanía conceda a los emigrantes derechos y privilegios reservados tradicionalmente a los ciudadanos que residen en el territorio nacional. Esta visión extraterritorial o transnacional de la ciudadanía da cuenta de una “apertura democrática desde abajo” (Smith, 2003:470) mediante proyectos diaspóricos desde

de la participación un punto de referencia político mediante el cual la ciudadanía exige la responsabilidad de los delegados o representantes, controla la transparencia de sus decisiones e interviene directamente en escenarios de decisión política (Velásquez, 2003:43).

17. El estudio de caso realizado por Fitzgerald (2000) provee explicaciones sobre los motivos por los cuales los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos quieren estar tomados en cuenta en las políticas y el desarrollo de sus comunidades de origen. El análisis tiene implicaciones importantes para propuestas discutidas en México en torno a la extensión del derecho de voto a los emigrantes mexicanos establecidos en el extranjero y a su representación en el Congreso Mexicano. En cierta medida, se considera que las prácticas como la doble ciudadanía o el otorgar derechos de voto a residentes en el exterior son manifestaciones prácticas del concepto de ciudadanía universal.

18. Para mayor precisión acerca del uso de la teoría transnacional para estudiar los fenómenos migratorios véase Soriano Miras (2006, 22); Munévar y Wabgou (2008, 43-60); Wabgou (2010, 176-180).

distintos lugares geográficos del mundo global con base en redes de migrantes que, a la vez, se acomodan y resisten a los actores del Estado centralizador. Al involucrarse en las instituciones políticas y las políticas institucionales del Estado, los emigrantes pasan de ser objetos pasivos del poder estatal o de las lógicas capitalistas a agentes activos en la construcción social de las prácticas ciudadanas de carácter transnacional o extraterritorial (ídem, 39-40). En esta lógica, el análisis de la ciudadanía extraterritorial en combinación con el estudio de la comunidad transnacional supone un avance en el campo de la participación social, económica, cultural, política y ciudadana de los migrantes transnacionales.

En este orden de ideas, surgen propuestas de nuevas interpretaciones de la ciudadanía y el pluralismo que incluyen por ejemplo la ciudadanía multicultural, multiétnica o diferenciada, entendida como “la adopción de derechos poliétnicos, de representación o de autogobierno específicos en función del grupo” (Kymlicka, 1996:240-241)¹⁹. Así mismo, se evoca la necesidad de una ciudadanía multicultural que opere dentro del marco de Estados “multinacionales” y “poliétnicos” ya que

[...] una fuente de diversidad cultural es la coexistencia, dentro de un determinado Estado, de más de una nación, donde “nación” significa una comunidad histórica, más o menos completa institucionalmente, que ocupa un territorio o una tierra natal determinada y que comparte una lengua y una cultura diferenciadas [...]. Un país que contiene más de una nación no es, por tanto, una nación-Estado, sino un Estado multinacional, donde las culturas más pequeñas conforman las “minorías nacionales” [...]. Obviamente, un único país puede ser a la vez multinacional (como resultado de la colonización, la conquista, o la federación de comunidades nacionales) y poliétnico (como resultado de la inmigración individual y familiar) [...]. De ahí que Canadá sea multinacional y poliétnico, como los Estados Unidos [...]. Por mi parte, empleo los términos cultura y “multicultural” en un sentido diferente. Me centraré en el tipo de “multiculturalismo” derivado de las diferencias nacionales y étnicas. Como dije antes, utilizo “cultura” como sinónimo de “nación” o “pueblo”; es decir, como una comunidad intergeneracional, más o menos completa institucionalmente, que ocupa una territorio o una patria determinada y comparte un lenguaje y una historia específicas. Por tanto, un Estado es multicultural bien si sus miembros pertenecen a naciones diferentes (un Estado multinacional), bien si estos han emigrado de diversas naciones (un Estado

19. Véase también Kymlicka (2009).

poliético), siempre y cuando ello suponga un aspecto importante de la identidad personal y la vida política. (ídem, 26, 34, 36).

Sin embargo, Bauböck, citado por García (2007:25) se distancia de Kymlicka por este uso del concepto multinacional en la medida que [...] propone deconstruir la identificación entre ciudadanía y nacionalidad y argumenta que la mejor forma de interpretar el impacto de la migración, la globalización y transnacionalización en la ciudadanía democrática es la ciudadanía cívica transnacional –en lugar de multinacional– que reconoce la superposición o coexistencia de diversas afiliaciones políticas, y la tendencia a un cosmopolitismo federal “desde abajo” (es decir, no centralizado, sino con distintos niveles y competencias, desde el nivel local al nacional)”. En este orden de ideas, es necesario concebir una ciudadanía “diferenciada” o “múltiple” que considere, respete, garantice y permita ejercer los derechos acorde a las especificidades de cada pueblo y nacionalidad. Es más, la ciudadanía diferenciada admite que los conceptos, las formas de concepción y las prácticas tengan en cuenta las diferencias ya que pierde validez la idea según la cual “los derechos de ciudadanía”, originalmente definidos por y para los hombres blancos, no pueden dar respuesta a las necesidades específicas de los grupos minoritarios. (Kymlicka y Norman, 1997:27)

Desde esta perspectiva de ciudadanía diferenciada, los inmigrantes serían incorporados al Estado nacional no sólo como individuos, sino también como grupos o sujetos colectivos de derecho en la medida que los derechos individuales dependerían en parte de la pertenencia del individuo al grupo. Las acciones o las demandas colectivas formuladas por los inmigrantes y los grupos étnicos minoritarios derivados de las migraciones constituyen precisamente reivindicaciones de ciudadanía diferenciada que plantean serios desafíos a la concepción de ciudadanía (formal) imperante en sus países de residencia, ya que su concepción que se ha creado desde la conformación de los Estados-naciones es esencialmente excluyente respecto a estos grupos de población. En otras palabras, estas peticiones apuntan al derecho a sus propias expresiones culturales e identitarias, la participación política y el voto, no meramente como una forma de inclusión o integración a la sociedad nacional, sino también como una forma diferenciada de entender y ejercer sus derechos ciudadanos que van a posibilitar su desarrollo normal y su inserción al espacio nacional del lugar de establecimiento: sin duda, “estos grupos sólo pueden ser integrados a la cultura común si

adoptamos lo que Iris Marion Young llama una concepción la ‘ciudadanía diferenciada’” (Kymlicka y Norman, 1997:27).

Integración social

Tanto las ideas de ciudadanía universal, como los conceptos de multiculturalidad e interculturalidad permiten repensar el tema de la integración social. Es más, la aplicación de estos principios permitiría facilitar el proceso de integración de los migrantes en las sociedades de destino cuya naturaleza es “favorable”, “neutral” o “desfavorable” (Portes & Börocz, 1998:61-68). Es decir que además de su disponibilidad e implicación para incorporarse a distintos sectores de la vida en su lugar de destino, el inmigrante deberá beneficiarse de un contexto de acogida favorable para que se cumpla exitosamente su integración e inclusión. En este sentido, la integración de los inmigrantes puede facilitarse si se entiende a partir de la perspectiva de la reciprocidad y en base a la ciudadanía multicultural y pluralista. Esto es, más allá de la mera ayuda a un recién llegado para encontrar un trabajo y un lugar donde vivir, la integración social debe ser un proceso “de doble vía” o una vía de “doble sentido” que requiere compromisos y ajustes, derechos y responsabilidades, tanto por parte de los recién llegados como por parte de la sociedad receptora. En un contexto social marcado por el ejercicio de la ciudadanía multicultural y pluralista, una integración apropiada es la que incorpora las diferencias individuales y colectivas de todo tipo. O sea que se trata de una integración adecuada que tolera el hecho de que los individuos sean distinguibles a todos los niveles; es decir, que la igualdad a nivel estructural (derechos y deberes de ciudadanía) no implica una eliminación de las diferencias que pueden coexistir en la esfera pública.

Es aquí donde surge la problemática de la integración social de los inmigrantes en términos de “coinclusión societal”; es decir, que cuando a los recién llegados una sociedad de acogida les brinda un entorno social “donde cada una de las partes, autóctonos e inmigrantes, se ve inducida a incluir a la otra, en las prácticas sociales y en el imaginario organizado del que dispone cada actor” (Dasseto, 1990)” (Cachón, 2002:107). Surge la cuestión de la “integración social” ya que por muy “favorable” que sea una sociedad de llegada para la inmigración, el extranjero no deja de ser extranjero ni en la mirada del otro autóctono como tampoco desde la perspectiva del propio sujeto inmigrante. Como bien advierte el filósofo francés Jean Luc Nancy, hay que pensar la acogida de un extranjero que no perdería su extranjerismo después de su entrada en el país²⁰. En

20. Traducción propia de: “*Il s’agit exactement de penser l’accueil d’un étranger qui ne*

este orden de ideas, la integración social se concibe como un proceso a desarrollar mediante mecanismos de aceptación integral del foráneo en el cuerpo social de llegada; esto es, sin querer reducir o que se reduzca él mismo (aculturación o asimilación) porque la “incomunicabilidad” (la diferencia) puede y debe “comunicarse”.

En el marco de este pluralismo, el extranjero también tiene que aceptar a los demás, teniendo en cuenta que su “identidad” ya no es la misma que era antes de su inmigración mientras intenta adaptarse socialmente; adaptación que es una etapa previa a la integración social. De igual forma, el autóctono debe estar consciente de que al entrar un extranjero en su entorno, pierde parte de su “identidad” a la vez que la enriquece. La integración social se define entonces en términos de aceptación integralmente mutua. Sin duda, la gestión de la diversidad en las democracias multiculturales y pluralistas debe ser un proceso de adaptación bidireccional o acomodación mutua; es decir, un proceso que requiere cambios también en la estructura de la sociedad mayoritaria²¹. Pues

[...] en todo caso, habrá que negociar, en un marco democrático de participación real, qué aspectos son o no compatibles; pero sin ser paternalistas ni limitar la capacidad de propuesta, creación y cambio de todos los actores que intervienen en el proceso. Esto implica, sin duda, una gran dosis de madurez en la gestión, que asuma con normalidad los problemas y los conflictos que se generan del mismo proceso. Porque, de nuevo, la realidad no es como un anuncio de Benetton. (García, 2007:26)

Por estos motivos y con base en los conceptos de interculturalidad y pluralismo definidos más anteriormente, se debe reinventar la ciudadanía intercultural y plural, que desemboque en la ciudadanía universal con el fin de prevenir los guetos, ya que es una de las formas más adecuadas de enfrentarse con los retos de las migraciones en pleno siglo XXI.

Reflexiones finales a modo de conclusión

[...] cuando estudiar, comer, vivir se torna insustentable e imposi-

perdrat pas son étrangeté, une fois passé le seuil” (Jean Luc Nancy, *Liberation*, jueves 17 de febrero de 2000, Section des Livres, p.11).

21. En Quebec, ha surgido un debate en torno a los límites razonables del compromiso de la mayoría para respetar las diferencias de los inmigrantes: se habla de acomodación razonable.

ble surge, como última opción, migrar. En muchos lugares de destino, la explotación y los abusos son increíbles, no consigo entender por qué tanta injusticia, por qué tanta división, por qué los papeles, creo que migrar es un derecho, *somos todos habitantes de un mismo planeta, en fin, la tesis de la ciudadanía universal se justifica.* (Teresa Narváez)²²

Con el fin de demostrar que los derechos humanos de los migrantes pueden ser protegidos y cumplidos más efectivamente en el marco del concepto de ciudadanía universal, concebido como una herramienta para enfrentar parte de los desafíos de los derechos de los inmigrantes, el artículo ha abordado el tema de los cambios semánticos del concepto ciudadanía y ha mostrado los desafíos y limitaciones que tiene la práctica de la ciudadanía tradicional o formal en el marco de las migraciones actuales. En este sentido, el texto ha buscado demostrar por qué y de qué manera la ciudadanía universal es la vía para responder a los desafíos de las migraciones internacionales centrado en el respeto, la protección y la defensa de los derechos de los inmigrantes.

Hoy en día se puede afirmar que, en general, todas las sociedades son plurales porque se construyen a partir de las diferencias y generan continuamente nuevas diferencias y nuevos grupos. Partiendo de un modelo oficialmente multicultural o pluralista, cabe aclarar que la homogeneidad o monoculturalidad es, en la actualidad, un mito de la modernidad occidental que hizo equivaler, en singular, Estado, nación, pueblo y cultura. Por lo tanto, el presente artículo ha pretendido romper con una de las visiones hegemónicas de esta modernidad eurocéntrica relacionada con la ciudadanía, abogando por una ciudadanía universal, que pasa por la transnacional o extraterritorial; la multicultural, multiétnica o diferenciada; la intercultural y la plural. Esto es posible mediante una orientación política pluralista acerca de las migraciones que llegan al país de destino, porque la pluralidad no implica necesariamente esta perspectiva pluralista que ayudaría a que los inmigrantes ganen acceso a los derechos ciudadanos sin perder el apego a su país natal.

Reiteramos la defensa del modelo multiculturalista y pluralista basado en el respeto y la protección de la diversidad cultural en un marco de pertenencia compartida (caso de los Países Bajos, Suecia y Canadá) con el fin de atenuar, frenar y eliminar las restricciones en el campo de las migraciones; lo que contrasta, por un lado, con el modelo asimilacionista o republicano asentado en la idea de igualdad a través

22. Citada por Bassegio y Plaza Gallegos (s.f.).

de la adopción total de los valores y normas de la sociedad dominante y dejando de lado la atención a la diversidad (por ejemplo, el caso francés); y por el otro el modelo de separación o exclusión, caracterizado por un marco jurídico restrictivo sobre inmigración y acceso a la ciudadanía y la separación entre comunidades étnicoculturales (los casos de Austria, Alemania hasta el año 2000 y de Suráfrica bajo el Apartheid). En estas condiciones, traemos a la luz la apreciación de García (1997, 15) con respecto a otros modelos, refiriéndose unas terminologías empleadas por Soysal (1994) quien

[...] diferencia entre países de modelo *corporativista* (que reconoce institucionalmente las minorías étnicas que se relacionan con el Estado en una posición similar a la de cualquier otro grupo corporativizado, el caso de los Países Bajos o Suecia); *individualista* (que rechaza la creación de políticas enfocadas en colectivos y pone el énfasis en el inmigrante individual y los procesos de incorporación en el mercado de trabajo como base para su integración en la sociedad de acogida, el caso del Reino Unido); o *estatista* (que define a los inmigrantes como individuos, pero tomando un punto de vista mucho más estatocéntrico para su incorporación que el modelo individualista, el caso de Francia). En síntesis, habría dos perspectivas básicas, con grados según los países, y que no se identifican con una única ideología política: el modelo *asimilacionista*, de tradición liberal francesa, y el modelo *pluralista*, de tradición anglosajona.

Es en esta dirección pluralista que va la concepción universal de la ciudadanía para ayudar a que los actores políticos que elaboran las “políticas públicas de extranjería” puedan ser más flexibles y abiertos en su conceptualización de un mundo global donde cabemos todos y todas. Estas políticas deben fomentar el conocimiento mutuo que permite frenar la tendencia de rechazo o del miedo destructivo del otro, de minimizar la parte del extraño y de reducir la hostilidad espontánea respecto al desconocido, o atenuar la antipatía natural hacia lo diferente. Deben recurrir a la vez a métodos jurídicos y pedagógicos: pero más allá de las disposiciones jurídicas de protección de los derechos de las minorías, la vulgarización de la información sobre las condiciones y el procedimiento de naturalización, las posibilidades de integración en el tejido económico, los planteamientos políticos de extranjería deben concretarse también en un enfoque voluntarista, de carácter pedagógico. Es decir que se debe introducir en los manuales de historia, destinados a clases primarias y secundarias, algunas consideraciones sobre la importancia de las comunidades extranjeras en

la historia económica del país de acogida con el fin de incitar en los niños y las niñas que son los y las futuros/as ciudadanos/as una percepción positiva de la alteridad o de las minorías surgidas de la inmigración. En definitiva, aunque sonaría “idealista” en algunos oídos, no dejamos de pensar que, con el fin de evitar o frenar la producción de ciudadanos sin derechos o de residentes sin ciudadanía, ningún Estado de derecho moderno tiene motivos irrevocables para no inventar una política pública de extranjería, basada en la dimensión pluralista y, por qué no, universal de la ciudadanía.

Bibliografía

- Akindès, Francis. *Migrations, politiques publiques de l' «étranger» et citoyenneté en Afrique de l'Ouest*, en <http://www.pdfgeni.com/book/sociologie-afrique-de-l-ouest-pdf.html>. Fecha de consulta: febrero 17 de 2010.
- Bassegio, Luis y Juan A. Plaza Gallegos. *México: Cumbre de comunidades migrantes latinoamericanos. Es imperativo que se escuche fuerte la voz del migrante*, en <http://www.biodiversidadla.org/content/view/full/32414>. Fecha de consulta: febrero 16 de 2010.
- Becerra, Héctor. “Migración y ciudadanía universal”, en *Boletín Foro Nacional para las Migraciones en Honduras-FONAMIH-*, n° 19, Secretaria Ejecutiva, Honduras, 2005, pp.1-3.
- Biles, John y Lara Winnemore. “Un proceso de doble sentido: el modelo de integración de Canadá. Un proceso con errores, tensiones y problemas de ‘crecimiento’”, en *Documentos CIDOB, Serie: Migraciones*, n° 12, CIDOB edicions, Barcelona, 2007, pp.43-66.
- Cachón, Lorenzo. “La formación de la ‘España inmigrante’: mercado y ciudadanía”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n° 97, Centro de Investigaciones Sociales, España, 2002, pp.96-126.
- Cortina, Adela. *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza Editorial, 1999.
- Castro, José Esteban. “El retorno del ciudadano: los inestables territorios de la ciudadanía en América Latina”, en *Perfiles Latinoamericanos*, a. 8, n° 14, Flacso, México, abril de 2002, pp. 39-62.
- Fitzgerald, David. *Negotiating Extra-Territorial Citizenship: Mexican Migration and the Transnational Politics of Community*. La Jolla, Center for Comparative Immigration Studies, UCSD, 2000.
- García, Dan Rodríguez. “Prólogo”, en *Documentos CIDOB, Serie Migraciones*, n° 12, Barcelona, CIDOB edicions, 2007, pp. 7-42.
- Giménez, Carlos. “Pluralismo, multiculturalismo e interculturalidad. Propuesta de clarificación y apuntes educativos”, en *Revista Educación y Futuro: Revista de Investigación Aplicada y Experiencias Educativas*, n° 8, Editorial CES Don Bosco-Edebé, España, 2003, pp. 9-26.
- Gómez Ciriano, Emilio José. “Migración: contexto, ciudadanía y vecindad”, en *Boletín Informativo Trabajo Social*, n° 9, 2006, en <http://www.uclm.es/bits/sumario/48.asp>. Fecha de consulta: marzo 3 de 2010.

- IMADR. “Joint NGO Proposal on Exploitative Migration and Human Trafficking” An address to States participating in the *Second Global Forum on Migration and Development*, The International Movement Against All Forms of Discrimination and Racism (IMADR), International Secretariat, Manila (Philippines), octubre de 2008.
- Kymlicka, Will. *Las odiseas multiculturales: las nuevas políticas internacionales de la diversidad*, Barcelona, Paidós, 2009.
- *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós, 1996.
- y Wayne Norman. “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, *Revista Ágora*, n° 7, invierno de 1997, pp. 5-42.
- Massal, Julie. “Migración y derechos humanos. Tensiones y desafíos” en David Roll Vélez y Diana Gómez (comps.) *Migraciones internacionales: crisis mundial, nuevas realidades, nuevas perspectivas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2010, pp. 257-278.
- Munévar M., Dora I. y Maguemati Wabgou. “Transnationalism and Dominican Women: Intersections between Gender, Migration and Development” en *Asian Women*, n° 24, Research Institute of Asian Women, Sookmyung Women’s University, Seúl, 2008, pp. 43-74.
- Portes, Alejandro y Josef Börocz. “Inmigración contemporánea: perspectivas teóricas sobre sus determinantes y modos de acceso”, en Graciela Malgesini (comp.), *Cruzando fronteras: migraciones en el sistema mundial*, Barcelona, Icaria Fundación, 1998, pp. 43-73.
- Ramírez Sainz, Juan Manuel. “Reseña de *Ciudadanos del Mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía* de Adela Cortina”, *Espiral*, año/vol. V, n° 015, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, mayo-agosto de 1999, pp. 235-245.
- Restrepo, Eduardo. “Biopolítica y alteridad: dilemas de la etnización de las colombianas negras”, en Eduardo Restrepo y Axel Rojas (eds.), *Conflicto e (in)visibilidad. Retos en los estudios de la gente negra en Colombia*, Popayán, Universidad del Cauca, 2004, pp. 341-359.
- Smith, Michael Peter. “Transnationalism, the State, and the Extraterritorial Citizen” en *Politics & Society*, vol. 31, n° 4, 2003, pp. 467-502.
- Soriano Miras, Rosa M. “Voces de mujeres desde la inmigración: Una comparativa entre el asentamiento de marroquíes en España y mexicanas en EE.UU.”, en *Working Paper 133*, San Diego, Center for Comparative Immigration Studies, University of California, 2006.
- Velázquez C., Fabio E. *La participación ciudadana en Bogotá. Mirando el presente, pensando el futuro*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Departamento Administrativo de Acción Comunal, 2003.
- Wabgou, Maguemati. “Migraciones internacionales y cambio social en las sociedades modernas” en *Revista Colombiana de Sociología*, n° 31, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2008, pp. 93-113.
- “Perspectivas teóricas para el estudio de las migraciones en el contexto

- africano” en David Roll Vélez y Diana A. Gómez (comps.), *Migraciones internacionales: crisis mundial, nuevas realidades, nuevas perspectivas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2010, pp. 157-183.
- y André Noel Roth. “Análisis de políticas públicas y perspectiva étnico-racial y de género”, en André-Noel Roth y Maguemati Wabgou (eds.), *Las políticas públicas de las diversidades: identidades y emancipación*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2009, pp. 15-36.
- Wallerstein, Immanuel. “Integration to What? Marginalization from What?”, Keynote Address at 19th Nordiske Sociologkongres, 13-15 June 1997, Copenhagen, “Integration and Marginalization”, en *Scandinavian Political Studies*, vol. 20, n° 4, 1997, pp. 317-339. en: http://img.kb.dk/tidsskriftdk/pdf/sps0/sps0_ns_0020-PDF/sps0_ns_0020_95780.pdf. Fecha de consulta: marzo 2 de 2010.
- Wenden De, Catherine. “El fenómeno migratorio en Europa”, en Madeleine Andebeng Labeu Alingué (coord.), *Migraciones internacionales. Un mundo en movimiento. Bondades y retos de las migraciones*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004, pp. 79-125.

FECHA DE RECEPCIÓN: 1 DE MARZO DE 2010
FECHA DE APROBACIÓN: 12 DE MARZO DE 2012

La MANE y el paro nacional universitario de 2011 en Colombia

EDWIN CRUZ RODRÍGUEZ

Político de la Universidad Nacional de Colombia.

ecruzr83@yahoo.es

MANE and the 2011 National University Strike

OTRAS INVESTIGACIONES

Agradezco los comentarios de los profesores Mauricio Archila y Enzo Nussio, y la disposición de las y los estudiantes que compartieron sus conocimientos en las entrevistas. Los errores e imprecisiones que puedan persistir son de mi exclusiva responsabilidad.

Resumen

Este trabajo estudia la protesta estudiantil en 2011. En la primera parte se analizan las movilizaciones del estudiantado y en las tres siguientes se estudia la estructura de oportunidad política (EOP), las estructuras de movilización y los marcos de la acción colectiva y discursos políticos. El ciclo de protesta se explica, en buena parte, por una EOP favorable debido al apoyo que consiguió el movimiento en diversos sectores sociales y en algunos de la clase política. Sin embargo, tal grado de movilización no se habría producido sin la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE), que aglutinó las principales organizaciones estudiantiles y, al plantearse como un espacio amplio, fue desbordada por el enrolamiento de estudiantes no organizados. El éxito del movimiento fue coronado por unas estrategias discursivas, basadas en la reivindicación de la educación como derecho, que contrarrestaron la argumentación del Gobierno y articularon a su lucha diversos actores.

Palabras clave: movimiento estudiantil, protestas estudiantiles, MANE, Colombia.

Abstract

This paper analyzes the student's protests in 2011. In the first part analyze the student mobilizations; in the three following ones examine the political opportunity structure, mobilizing structures and the frames for collective action and political discourses. The cycle of protest is consequence a POS favorable due to the support obtained by the movement in several sectors of colombian political class and diverse social sectors. Nevertheless, such degree of mobilization would not have taken place without the Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE), that agglutinated the main students organizations, but at being an open space, it was exceeded by the enrollment of unorganized students. The movement's success was crowned by discursive strategies based on demands for education as a right, which offset the government's arguments and succeed in articulating different actors to their struggle.

Key Words: student movement, student protests, MANE, Colombia.

Introducción

Entre marzo y noviembre de 2011, la sociedad colombiana fue sacudida por la protesta. El movimiento estudiantil desarrolló grandes movilizaciones para oponerse al proyecto de reforma de la Ley 30 de 1992, que regula el sistema de educación superior, consiguió articular a su lucha diversos sectores, planteó un programa mínimo, se ganó el respaldo de la opinión pública, venció los argumentos del Gobierno y logró que retirara su propuesta y se dispusiera a construir una reforma concertada. ¿Qué explica este fenómeno de movilización social?

Este trabajo estudia el ciclo de protesta del movimiento estudiantil. El origen, desarrollo e impacto de la acción colectiva no puede explicarse por una sola variable, ya se trate de las tensiones estructurales (Smelser, 1995), la racionalidad económica de los actores (Olson, 1992), o la identidad colectiva (Melucci, 1999; Touraine, 1987). Un análisis integral debe tener en cuenta tres dimensiones: la estructural, con el concepto de estructura de oportunidad política (EOP), que denota las características catalizadoras del contexto en que tiene lugar la acción colectiva; la organización, con el concepto de estructuras de movilización; y la dimensión subjetiva, con las categorías de marcos de acción colectiva, discursos políticos y praxis cultural.

En la primera parte se analiza el ciclo de protesta del estudiantado, en las tres siguientes se estudian las dimensiones mencionadas¹. El ciclo de protesta se explica, en buena parte, por una EOP favorable debido al apoyo que consiguió el movimiento en diversos sectores sociales y algunos de la clase política. Sin embargo, tal grado de movilización no se habría producido sin la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE), que aglutinó las principales organizaciones estudiantiles y, al plantearse como un espacio amplio, fue desbordada por el enrolamiento de estudiantes no organizados. El éxito del movimiento fue coronado por unas estrategias discursivas, basadas en la reivindicación de la educación como derecho, que contrarrestaron la argumentación del Gobierno y articularon a su lucha diversos actores.

La reforma del sistema de educación superior y el despertar del movimiento estudiantil

El ciclo de protesta (Tarrow, 1997:263-264) puede analizarse en dos

1. Para la recolección de información usé técnicas de observación participante, en eventos y acciones colectivas en la ciudad de Bogotá, analicé los documentos producidos por la MANE y realicé 11 entrevistas semiestructuradas a “informantes clave” (Blee y Taylor, 2002:105-107), con personas de distintos procesos organizativos.

períodos. El primero, desde la presentación de la propuesta del Gobierno, el 10 de marzo, hasta su radicación como proyecto de ley, el 3 de octubre, comprende la disputa entre distintos actores –el movimiento estudiantil, el Gobierno y los rectores de universidades– por definir los contenidos de la reforma. El segundo engloba el paro nacional universitario y las disputas entre el movimiento y el Gobierno en torno al retiro del proyecto y las garantías para la construcción democrática de una reforma.

Contra la mercantilización de la educación superior

El tema central en el primer período fue el ánimo de lucro, inserto en la propuesta de reforma, que provocó el descontento entre diversos sectores, principalmente los rectores de universidades, quienes se constituyeron en los principales interlocutores del Gobierno. El movimiento estudiantil empezó a articularse en un contexto de crisis y protestas de universidades en las regiones y emprendió un proceso organizativo, la MANE, que le permitió transitar hacia jornadas de protesta nacionales. La oposición fue eficaz al conseguir el retiro del ánimo de lucro de la reforma, pero no en lograr que el proyecto fuera construido en forma concertada.

Desde fines de 2010 se empezó a hablar de la reforma a la Ley 30. Aún no se sabía si el Gobierno mantendría el proyecto radicado por la administración Uribe, limitado a lo financiero. El 10 de marzo, el presidente Santos presentó públicamente una ambiciosa propuesta que, según el Gobierno, recogía experiencias internacionales exitosas en el aumento de cobertura y calidad de la educación superior. Se centraba en la atracción de la inversión privada en las universidades públicas y el establecimiento de instituciones de educación superior (IES) con ánimo de lucro.

El debate se centró en la posibilidad de que la reforma propiciara la privatización de la educación, las perversiones de la inversión privada para la autonomía universitaria, y en sí el ánimo de lucro era una alternativa para aumentar calidad y cobertura. Los críticos –rectores de universidades públicas y privadas, voceros de organizaciones estudiantiles y congresistas, entre otros– argumentaban que la reforma dejaba de lado la calidad para enfocarse en la cobertura, iba en contra de la autonomía universitaria y de los criterios de pertinencia para las necesidades del país y concebía la educación como una mercancía en vez de un derecho.

El presidente delegó la gestión de la propuesta a la ministra de Educación, María Fernanda Campo, quien afirmaba que, dado que

los recursos para la educación nunca serían suficientes, era necesario vincular al sector privado, el proyecto daba recursos a la educación pública como nunca y las alianzas público privadas no equivalían a privatizar ni vulneraban la autonomía universitaria. Además, se mostró afanada para dar trámite legislativo a la reforma, pues la administración tenía tiempos distintos a la academia. Su posición se resumía en: “la reforma va porque va”². El Ministerio de Educación Nacional (MEN) puso en práctica cuatro estrategias: un gran despliegue mediático, con propagandas de televisión en horarios triple A que llamaban a los ciudadanos a no dejarse engañar por los opositores a la reforma. Segundo, los funcionarios recorrieron la mayor parte del país realizando foros para promocionar su proyecto y crearon mecanismos de participación virtual para presentarlo como una reforma consensuada. Tercero, el Gobierno trató de poner de su lado las IES técnicas y tecnológicas³. Finalmente, la ministra descalificó a los adversarios, sobre todo a los voceros estudiantiles, afirmando que desconocían la propuesta. La interlocución se planteó como una “pedagogía” y no como construcción colectiva.

En este primer período los voceros del movimiento estudiantil formularon críticas en las audiencias citadas por congresistas⁴, exigían la construcción de una reforma concertada con distintos sectores, pero el MEN privilegió reuniones con los rectores. El 24 de junio, rectores del Sistema Universitario Estatal (SUE) y la Asociación Colombiana de Universidades (Ascun) presentaron una “contrapropuesta”. Solicitaban que se retirara el ánimo de lucro, limitar las funciones de inspección y vigilancia para no vulnerar la autonomía universitaria y planteaban alternativas para solucionar la crisis financiera de las universidades públicas. Luego se abrió una mesa de negociación con el Ministerio. Empero, las críticas de diversos sectores no cedieron.

Entre tanto, el movimiento estudiantil emprendió un proceso de unidad sin precedentes en la historia reciente. El Encuentro Nacional Estudiantil del 19 y 20 de marzo acordó la creación de la MANE para

2. “Inversión privada no hará más cara la U. pública: Mineducación”, en http://www.eltiempo.com/vida-de-hoy/educacion/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9005060.html. Consultado el 14 de marzo de 2011.

3. El proyecto de reforma contemplaba la posibilidad de que tales instituciones accedieran a la autonomía universitaria, administrativa y presupuestal, y ampliaran su oferta educativa a programas de distinto nivel.

4. Como el del 11 de mayo, “Un diálogo democrático por la educación superior”, convocado por los representantes Ángela María Robledo y Carlos Andrés Amaya del Partido Verde, o el de control político del 17 de mayo, convocado por el senador del Polo Democrático, Alexander López.

construir la unidad programática, organizativa y de movilización, y definió una agenda que empezaba por la jornada de protesta del 7 de abril, convocada por la Federación Colombiana de Educadores (Fecode). El movimiento no estaba activo desde las protestas contra el Plan Nacional de Desarrollo de la segunda administración Uribe (2007). El despertar se producía en un momento de crisis de gran parte de las universidades públicas y algunas privadas, y el aumento en los niveles de protesta del estudiantado a nivel local y regional (ver cuadro 1). El descontento en las regiones empezó a articularse en la movilización nacional con la jornada del 7 de abril, con notable participación de estudiantes de universidades privadas, el Sena, secundaria e, incluso, padres de familia. El Comité Operativo de la MANE, el 7 y 8 de mayo, hizo un balance positivo de la protesta⁵. Según su análisis, el Gobierno tenía una táctica de “socialización del proyecto” para ocultar que la reforma fue concertada con organismos multilaterales de crédito. Examinó la situación política y resolvió acompañar la movilización del magisterio del 12 de mayo y hacer una jornada nacional de protesta el 17, con ocasión del debate de control político al MEN citado por el Polo Democrático. Ese día hubo marchas en distintas ciudades y en Bogotá al menos 1.000 estudiantes se congregaron en la plaza de Bolívar⁶.

La primera sesión de la MANE, el 20 y 21 de agosto, decidió realizar una Consulta Nacional Universitaria que preguntara a los estudiantes si la reforma había sido concertada, para contrarrestar la campaña mediática del MEN, y jornadas de movilización el 7 de septiembre y el 12 de octubre. Dos días después, el 23 de agosto, el Gobierno anunció el retiro del ánimo de lucro. Esta decisión se produjo luego de una reunión de la Mesa de Unidad Nacional, con los partidos de la coalición, entre ellos el Partido Verde en el que había opiniones divididas⁷. Fue una victoria para los opositores y mostró que la unanimidad de la coalición gubernamental podía fracturarse.

Sin embargo, para los críticos, el ánimo de lucro sólo había desaparecido formalmente, pues se mantenía la figura de las “universidades

5. “Declaración Política del Comité Operativo de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil del 7 de mayo de 2011 en Bogotá”, en <http://prensauniversidad.tk/>. Consultado el 5 de noviembre de 2011.

6. “Ya hay paso por el centro de Bogotá, tras protesta de estudiantes”, en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9376664>. Consultado el 17 de mayo de 2011.

7. La ministra afirmó que el retiro del ánimo de lucro no afectaba la proyección financiera de la reforma. “‘La educación no está lista para el lucro’, Gobierno”, en http://www.eltiempo.com/vida-de-hoy/educacion/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10239524.html. Consultado el 27 de agosto de 2011.

Cuadro 1	
Principales acciones colectivas del movimiento estudiantil (marzo-septiembre de 2011)	
Marzo	<ul style="list-style-type: none"> -Protestas en la Universidad de Cundinamarca en Fusagasugá por el incremento en la matrícula. -Protestas en la Universidad Tecnológica de Pereira por inconformismo con la elección del rector. -Enfrentamientos entre estudiantes y policía en la UPTC por descontento con la elección del rector. -Conflictos entre estudiantes y directivos en la Universidad de Antioquia por la reforma a los estatutos internos. -Protestas y cese de actividades en la Universidad de Caldas por el alza de las matrículas. -Protestas y ocupación de un edificio en la Universidad Santiago de Cali (privada) a raíz del descubrimiento de irregularidades en la rectoría y en torno a la elección del nuevo rector. -Protestas en la Universidad de Nariño por inconformidad con la administración. -Enfrentamientos entre estudiantes y policía en la Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá por protestas contra la reforma de la Ley 30 y las cámaras de seguridad. -Protestas contra la reforma a la Ley 30 en la Universidad Distrital en Bogotá.
Abril	<ul style="list-style-type: none"> -Protestas contra la reforma a la Ley 30 en la Universidad Pedagógica Nacional en Bogotá. -El jueves 7 de abril se realizó una jornada nacional de movilización convocada por la Federación Colombiana de Educadores (Fecode) y las centrales obreras a la que se articuló el movimiento estudiantil en protesta por la reforma de la Ley 30. -La Universidad de Córdoba entró en paro demandando la renuncia del rector por presuntas irregularidades administrativas.
Mayo	<ul style="list-style-type: none"> -El martes 17 de mayo se realizó una jornada de protesta en Bogotá con la participación de universidades públicas y privadas, y el Sena.
Junio	<ul style="list-style-type: none"> -El 15 de junio se producen fuertes choques entre encapuchados y el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) de la policía que ocasionan la cancelación de actividades académicas en la Universidad Industrial de Santander.
Julio	<ul style="list-style-type: none"> -A fines de mes se presentaron enfrentamientos entre estudiantes y la policía en la Universidad de Antioquia cuando un grupo de estudiantes retiró las cámaras de seguridad dentro del campus.
Septiembre	<ul style="list-style-type: none"> -El miércoles 7 de septiembre hubo otra gran jornada de movilización en contra de la reforma de la Ley 30 que coincidió con la rendición de cuentas de la ministra de Educación en la Cámara de Representantes. Hubo marchas en las principales ciudades del país que contaron con participación de estudiantes de universidades privadas, trabajadores de la salud y Fecode. -El jueves 8 de septiembre, la Universidad Tecnológica de Pereira entró en paro. -El jueves 15 de septiembre, la Universidad de Antioquia entró en paro. -Entre el 16 y el 20 de septiembre, estudiantes de la Universidad de Pamplona ocuparon sus instalaciones principales en demanda de cursos vacacionales, mejora de infraestructura y rendición de cuentas de la rectoría, altos costos de matrículas y falta de profesionalismo de los docentes. -Protestas en la Universidad del Tolima. Estudiantes pedían la renuncia del rector por denuncias de corrupción. -Protestas y descontento con la rectoría de la Universidad del Atlántico. -Protestas en contra de la rectoría en la Universidad Industrial de Santander. -El jueves 22 de septiembre hubo protestas y choques con la policía en la Universidad Distrital Sede La Macarena en Bogotá.
	Fuentes: http://www.elespectador.com/ , http://www.semana.com/Home.aspx , http://www.eitempo.com/ , http://prensauniversidad.tk/ y http://www.universidad.edu.co/

mixtas”. Para el movimiento estudiantil, se trataba de un intento de confundir el debate. Los voceros de las organizaciones estudiantiles articulaban la crítica a la mercantilización de la educación con la de los TLC y demandaban tomar el tiempo necesario para construir una reforma democrática y ajustada a las necesidades del país.

El 7 de septiembre se llevó a cabo la Gran Jornada Nacional por la Educación, que coincidió con la rendición de cuentas de la ministra en la Cámara de Representantes. Hubo marchas en las principales ciudades del país junto con trabajadores de la salud y Fecode. En el Comité Operativo de la MANE, el 10 de septiembre, se hizo un balance positivo de la movilización y se originó un intenso e inconcluso debate sobre el momento de inicio del paro nacional universitario, cuando el Gobierno radicara el proyecto de ley o de inmediato. La situación en las regiones era crítica. La Universidad Tecnológica de Pereira entró en paro el 8 de septiembre y la de Antioquia el 15, existían situaciones delicadas en las de Pamplona, Tolima, Atlántico y Distrital (ver cuadro 1). La discusión sobre el momento de iniciar el paro continuó en el Comité Operativo realizado en Cali, el primero de octubre. La decisión fue iniciar el paro una vez se radicara el proyecto, como en efecto sucedió dos días después, el 3 de octubre.

El paro nacional universitario y la victoria parcial del movimiento estudiantil

El segundo período es de ascenso en el ciclo de protesta. El movimiento declaró paro nacional universitario, desarrolló una apretada agenda de movilizaciones nacionales y exigió el retiro del proyecto de ley y las garantías para construir democráticamente una reforma. El Gobierno instó al estudiantado a levantar el paro y discutir el proyecto en el Congreso, el movimiento cuestionó el carácter democrático de ese espacio con mayorías del Gobierno. Aunque la oposición de los rectores se moderó con el retiro del ánimo de lucro y la entrada en paro, el movimiento empezó a ganar el debate público y el apoyo de diversos sectores, hasta acorrallar al Gobierno y su coalición que lo llevó al retiro del proyecto.

Luego de la radicación, la MANE produjo un comunicado⁸ ratificando sus críticas al proyecto de ley: atentar contra la autonomía universitaria, reducir la educación a una mercancía y no haber sido construido democráticamente; definió como hora cero para entrar en

8. “Comunicado a propósito de la radicación de la Ley de Educación Superior”, en <http://www.conapcolombia.org/?p=1454>. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

paro el 12 de octubre, exigió el retiro del proyecto y las garantías para la construcción democrática de una reforma. La situación de ebullición persistió y la protesta fue articulándose a nivel nacional (ver cuadro 2)⁹. El 7 de octubre tuvo lugar una exitosa jornada de movilización. Según informes de la Policía, en total se realizaron 53 marchas en todo el país, con más de 20.000 participantes¹⁰. No obstante, el Gobierno se mostraba decidido por sacar adelante la reforma. Ese mismo día el presidente afirmó que no aprobar la reforma sería “la peor noticia”¹¹, e instó a la ministra a continuar¹².

La jornada de movilización se repitió con mayor concurrencia el 12 de octubre. Según informes de prensa, hubo 31 marchas en 23 departamentos¹³. Participaron cerca de 40.000 estudiantes de 37 universidades públicas y 17 privadas¹⁴, del Sena, de secundaria y asociaciones de padres de familia, entre otros. Un estudiante de la Universidad Santiago de Cali fue asesinado en confusas circunstancias. En un comunicado tras la jornada de movilización, la MANE denunció el asesinato del estudiante Jan Farid Cheng Lugo y la infiltración del Estado en el movimiento¹⁵.

9. “El paro nacional universitario se trazó una agenda casi semanal de carácter nacional y eso es como muy importante. A mi parecer, algo que mantuvo muy cohesionado el movimiento estudiantil y que logró hacer retroceder el proyecto de ley fue que la movilización haya sido de carácter nacional y que las agendas hubieran sido coordinadas” (Entrevista 4).

10. “En paz transcurrió marcha realizada por estudiantes y sindicatos”, en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10524232>. Consultado el 8 de octubre de 2011.

11. “No aprobar la reforma a la educación sería la peor noticia: Santos”, en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10513104>. Consultado el 7 de octubre de 2011.

12. Por esos días, la ministra continuaba defendiendo la propuesta: “El proyecto permitirá que los jóvenes colombianos, especialmente los de menores recursos, tengan acceso a la educación superior de calidad. El propósito de la reforma es destinar mayores recursos para ese rubro en el país. El proyecto prevé más recursos públicos, como nunca antes en la historia de Colombia”. “Más de 1.000 personas marchan por la carrera 7ª hasta la Plaza de Bolívar”. en <http://www.elspectador.com/noticias/bogota/articulo-304145-marchas-frenan-movilidad-avenida-68-y-carrera-7a-y-13>. Consultado el 7 de octubre de 2011.

13. “Unos 40 mil estudiantes marcharon contra la reforma a la educación”, en http://www.eltiempo.com/colombia/bogota/marchas-contrala-reforma-a-la-educacion_10553388-4. Consultado el 12 de octubre de 2011.

14. “Fuertes disturbios cierran marchas estudiantiles en el centro de Bogotá”, en <http://www.semana.com/nacion/fuertes-disturbios-cierran-marchas-estudiantiles-centro-bogota/165695-3.aspx>. Consultado el 12 de octubre de 2011.

15. “Comunicado MANE Jornada Nacional de Movilización 12 de octubre de 2011”, en <http://manecolombia.blogspot.com/search?updated-min=2011-01-01T00%3A00%3A00->

Sin embargo, en la segunda sesión de la MANE, el 15 y 16 de octubre, se hizo un balance positivo de la movilización y se ratificaron las críticas al proyecto de reforma. Apoyado en los resultados de la Consulta Nacional Universitaria¹⁶, el movimiento argumentó que, contrario a lo que señalaba la ministra, el estudiantado era consciente de las consecuencias negativas del proyecto y había trabajado en el planteamiento de propuestas, condensadas en el Programa Mínimo de los Estudiantes. Además, se definió una agenda de movilización, aprovechando las audiencias públicas del Congreso, el 26 de octubre, el 3 y el 10 de noviembre.

Los argumentos del Gobierno no cambiaron. A las anteriores estrategias se sumó la deslegitimación del paro nacional universitario resaltando sus altos costos y el llamado para que la discusión sobre la reforma se hiciera en el Congreso, en vez de en las calles. Según la ministra, hubo suficiente participación en la construcción del proyecto, con 28 foros y un mecanismo de participación virtual, y la propuesta inicial fue modificada en más del 60%¹⁷. El Gobierno tenía de su lado la Mesa de Unidad Nacional y los rectores habían moderado sus críticas luego del retiro del ánimo de lucro, pero el movimiento empezaba a ganar el pulso en la opinión pública.

En la audiencia del 19 de octubre, a la que la ministra no asistió, los voceros estudiantiles demostraron su conocimiento de la política educativa. Discutieron el carácter “neoliberal” de la reforma que concebía la educación como mercancía, la persistencia del ánimo de lucro y su

o8%3Aoo&updated-max=2012-01-01T00%3A00%3A00-08%3A00&max-results=19.

Consultado el 6 de noviembre de 2011.

16. La Consulta Nacional Universitaria se realizó los días 5, 6 y 7 de octubre. Participaron más de 50.000 estudiantes de 35 universidades públicas y privadas a nivel nacional. El documento “MANE y Consulta Nacional Universitaria”, resume los resultados: “Las preguntas de la consulta realizada son: 1) ¿Participó usted en la construcción del proyecto de la reforma a la Ley de educación superior (Ley 30), presentada por el gobierno de Juan Manuel Santos? En esta pregunta el 97,9% de los estudiantes votó que nunca participó de la construcción de esta nueva ley. 2) ¿Comparte el contenido de la reforma a la Ley de educación superior (Ley 30), presentada por el gobierno de Juan Manuel Santos? En la cual el 94,74% del total de votantes respondieron que no están de acuerdo con lo propuesto en esta reforma. 3) ¿Estaría dispuesto a participar en la construcción en la construcción de una propuesta alternativa de universidad? Y el 94,2% de los estudiantes votaron que están dispuestos a construir una propuesta democrática que contenga las necesidades de la academia y de la sociedad”.

17. “Mineducación invitó a los estudiantes a una mesa de diálogo”, en <http://www.semana.com/nacion/mineducacion-invito-estudiantes-mesa-dialogo/166018-3.aspx>. Consultado el 19 de octubre de 2011.

Cuadro 2 Principales acciones colectivas del movimiento estudiantil (octubre-noviembre de 2011)	
Octubre	<p>-A principios del mes existía una situación de ebullición en las universidades. Las universidades públicas de Pereira, Cartagena, Antioquia, Quindío, Tolima, Manizales, Cauca, Guajira, la Surcolombiana, la UPTC y el politécnico Jaime Isaza Cadavid habían entrado en paro. Hubo protestas de distinta índole en la UPN, la Universidad de Córdoba, la del Valle y la Distrital de Bogotá en contra de la reforma de la Ley 30, y en la del Tolima por inconformidad con el rector.</p> <p>-El viernes 7 de octubre se realizó una gran jornada nacional de protesta contra la reforma de la Ley 30. La prensa calculó en 20.000 el número de personas movilizadas.</p> <p>-El miércoles 12 de octubre se realizó una gran jornada nacional de protesta contra la reforma de la Ley 30. Hubo participación de diversos sectores, además de estudiantes de universidades públicas y privadas y del Sena, estudiantes de secundaria, padres de familia, trabajadores y educadores. De acuerdo con los informes de la prensa se movilizaron 40.000 personas. Hubo enfrentamientos con la policía en Bogotá, Medellín, Bucaramanga, Popayán e Ibagué, 31 marchas en 23 departamentos y participaron estudiantes de 37 universidades públicas y 17 privadas.</p> <p>-El 26 de octubre hubo una jornada nacional de protesta contra la reforma a la Ley 30, que coincidió la segunda audiencia pública en la Cámara de Representantes.</p>
Noviembre	<p>-El jueves 3 de noviembre se realizó el "carnaval nocturno y besatón por la educación", que coincidió con la tercera audiencia pública sobre la reforma de la Ley 30 en la Cámara de Representantes.</p> <p>-El jueves 10 de noviembre se llevó a cabo la "Toma de Bogotá", con la participación de 120.000 estudiantes de delegaciones de la mayoría de las universidades del país, Fecode, CUT y estudiantes de secundaria.</p> <p>-El jueves 24 de noviembre se desarrolló la "Jornada continental de movilización en defensa de la educación como un derecho", convocada por los movimientos estudiantiles de Chile y Colombia en la que además participaron estudiantes de Perú, Argentina, Brasil, México, Ecuador, Venezuela, Costa Rica, Paraguay y El Salvador.</p>
<p>Fuentes: http://www.elespectador.com/, http://www.semana.com/Home.aspx, http://www.eltiempo.com/, http://prensauniversidad.tk/ y http://www.universidad.edu.co/</p>	

articulación al TLC. Ese mismo día la ministra llamó a conformar una mesa de diálogo, pero los voceros estudiantiles pusieron como condición que se retirara el proyecto, que el debate fuera televisado y se realizara el 3 de noviembre. El 26 de octubre se realizó la jornada nacional de protesta, aprovechando la continuación de la audiencia pública en la Cámara de Representantes¹⁸. La audiencia de ese día dejó la sensación de triunfo para el movimiento y sus argumentos frente a los de los funcionarios del MEN¹⁹. Pero el Gobierno no cedió, el presidente instó a

18. "En calma marcharon estudiantes en protesta por reforma a la educación", en <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo-307660-calma-marcharon-estudiantes-protesta-reforma-educacion>. Consultado el 26 de octubre de 2011.

19. Los argumentos de los funcionarios del ministerio se sintetizaban en el documento

los estudiantes a cesar el paro y afirmó que no encontraba argumentos para protestar²⁰.

El Gobierno no acudió al debate, convocado por el movimiento, el 3 de noviembre. Ese día se desarrolló otra audiencia pública en el Congreso y el “carnaval nocturno por la educación”. El Comité Operativo de la MANE, reunido el 5 de noviembre, hizo un balance de 31 universidades públicas en paro, la mayoría de las regionales del Sena y 25 universidades privadas sumadas a la protesta. En las conclusiones afirmó que la movilización no tenía precedentes y el proceso organizativo de la MANE se había replicado en las regiones²¹; se consideró que la táctica de paro había sido acertada para presionar al Gobierno y posicionar el debate en la agenda pública; se reiteraron los objetivos del paro: retiro y hundimiento del proyecto de ley, y garantías para la construcción democrática de una propuesta alternativa; se decidió no participar en las discusiones del proyecto de ley en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes²² y realizar una jornada internacional de movilización en defensa de la educación como derecho el 24 de noviembre.

El 9 de noviembre, el Gobierno tomó una decisión no anticipada en los análisis del movimiento. Luego de la petición de congresistas del Partido Liberal y de la U, en la Mesa de Unidad Nacional, para que el presidente retirara el proyecto²³, este anunció que así lo haría

“ABC de la reforma a la educación superior en Colombia”, en <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-283356.html>.

20. “Presidente Santos pidió a estudiantes en paro que regresen a clases”, en http://www.eltiempo.com/vida-de-hoy/educacion/reforma-a-la-educacion-audiencia-en-el-congreso_10644825-4. Consultado el 26 de octubre de 2011.

21. “Conclusiones Comité Operativo 05 de noviembre de 2011”, en http://funcomisionesmodep.org/index.php?option=com_content&view=article&id=105:conclusiones-comite-operativo-05-de-noviembre-de-2011&catid=34:nacionales&Itemid=37. Consultado el 11 de noviembre de 2011.

22. En carta a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, el 8 de noviembre, la MANE esgrimió sus razones para no participar en las discusiones del proyecto: no recogió las opiniones de los estudiantes, los 28 foros que hizo el Ministerio no fueron escenarios de debate y construcción sino de socialización y legitimación. El Congreso no es un lugar idóneo para la construcción democrática por tener mayorías del Gobierno. La discusión debía desarrollarse fuera del Congreso y fuera de los claustros, para incluir diversos sectores. “Carta abierta de los y las estudiantes colombianos a la Comisión 6 de la Cámara de Representantes, al Gobierno nacional y a la sociedad colombiana”, en http://feucolombia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=170:carta-abierta-de-los-y-las-estudiantes-colombianos-a-la-comision-6-de-la-camara-de-representantes-al-gobierno-nacional-y-a-la-sociedad-colombiana&catid=38:inicio. Consultado el 11 de noviembre de 2011.

23. “La U pide a Santos el retiro de la reforma a la educación superior”, en <http://www>.

si los estudiantes levantaban el paro. Ello evidenció cierta fractura en la coalición gubernamental. Empero, Santos mantuvo el argumento de que los estudiantes no entendían la reforma y no justificó su decisión por la necesidad de construirla en forma concertada, sino para que no se perdiera el semestre²⁴. Era también una estrategia para intervenir en la Toma de Bogotá, programada para el día siguiente. No obstante, el movimiento persistió en la protesta. La MANE emitió un comunicado afirmando que no levantaba el paro a pesar de la decisión del Gobierno de retirar el proyecto de ley, hasta que no se cumplieran las demandas²⁵, y convocó una plenaria de emergencia el sábado 12 de noviembre, cuando se tenía prevista la realización del Encuentro Nacional Programático en el que participarían delegaciones de todas las regiones. Al día siguiente se llevó a cabo la Toma de Bogotá, con participación de alrededor de 120.000 personas, de todas las regiones, más de 20 puntos de concentración en la capital y una congregación de 30.000 personas en la plaza de Bolívar. La movilización fue tan contundente que el presidente anunció el retiro definitivo del proyecto de ley y aseguró que el Gobierno estaría abierto para discutir la reforma. En esa decisión pesaba el daño que su imagen empezaba a sufrir como consecuencia de las movilizaciones y las diferencias en el interior su coalición²⁶.

Tras un álgido debate, la plenaria de emergencia de la MANE del 12 de noviembre produjo un comunicado²⁷ en el que afirmaba que la decisión de retirar el proyecto obedecía a la contundencia del paro, leía el retiro del proyecto como “una victoria importante en la lucha por la educación como un derecho” y planteaba suspender el paro con condiciones para construir democráticamente una reforma. Luego de declaraciones de la ministra de Educación en el sentido de proveer esas garantías y del retiro del proyecto, la MANE emitió un comunicado, el

semana.com/nacion/pide-santos-retiro-reforma-educacion-superior/167214-3.aspx.

Consultado el 11 de noviembre de 2011.

24. “El fin de semana estudiantes decidirán si levantan el paro”, en <http://www.semana.com/nacion/fin-semana-estudiantes-decidiran-levantan-paro/167222-3.aspx>. Consultado el 11 de noviembre de 2011.

25. “Los estudiantes no levantan el paro”, en <http://www.conapcolombia.org/?p=1609>. Consultado el 11 de noviembre de 2011.

26. “Santos ordena retirar del Congreso proyecto para reformar Educación Superior”, en <http://www.elespectador.com/noticias/educacion/articulo-310834-santos-ordena-retirar-del-congreso-proyecto-reformar-educacion-s>. Consultado el 11 de noviembre de 2011.

27. “Declaración de la MANE sobre la suspensión del Paro Nacional Estudiantil”, en <http://prensauniversidad.tk/>. Consultado el 16 de noviembre de 2011.

miércoles 16 de noviembre, anunciando el inicio del proceso de suspensión del paro²⁸.

Finalmente, el jueves 24 de noviembre se llevó a cabo la “Jornada continental de movilización en defensa de la educación como un derecho”, que había sido concertada entre los movimientos estudiantiles de Chile y Colombia, y en la que participaron cerca de 9.000 estudiantes de al menos 20 universidades públicas y privadas²⁹. Cierre de un año marcado por la protesta, con la que el movimiento estudiantil había cobrado la primera victoria en años y que es necesario explicar estudiando la EOP, el proceso organizativo, los marcos, los discursos y la praxis cultural.

La estructura de oportunidad política (EOP)

La EOP designa las dimensiones del contexto político que promueven o inhiben la acción colectiva³⁰. Comprende tanto la estructura política institucional como las relaciones informales de poder de un sistema político, y puede usarse como una serie de variables independientes para explicar el origen, la forma o el impacto de los movimientos (McAdam, McCarthy y Zald, 1999:23). Sin embargo, al referirse a cualquier elemento del contexto que influya sobre los movimientos corre el riesgo de no explicar nada (Gamson y Meyer, 1999 389; Della Porta, 1999:102). Por eso se ha intentado delimitar las variables pertinentes³¹. Es necesario hacer explícita la variable

28. “Nuestra palabra empeñada. Declaración MANE 16 de noviembre”, en <http://manecolombia.blogspot.com/>. Consultado el 16 de noviembre de 2011.

29. “Finalizó marcha latinoamericana por la educación en Bogotá”, en <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo-313047-finalizo-marcha-latinoamericana-educacion-bogota>. Consultado el 24 de noviembre de 2011.

30. Esta definición es bastante “estructuralista”, dado que supone que las oportunidades son factores objetivos del contexto. Sin embargo, Tarrow (1999, 89) hace énfasis en la interpretación de las oportunidades por parte de los actores: “Cuando hablo de oportunidad política estoy haciendo referencia a *señales continuas –aunque no necesariamente permanentes, formales o a nivel nacional– percibidas por los agentes sociales o políticos que les animan o desaniman a utilizar los recursos con los que cuentan para crear movimientos sociales*”. Para algunos autores, el proceso de interpretación por parte de los actores es esencial: “cuando no se reconoce la oportunidad es como si no existiera. La oportunidad política implica la percepción de una posibilidad de cambio, es decir, tiene un componente que es, básicamente, un ‘constructo’ social” (Gamson y Meyer, 1999:401).

31. McAdam (1999, 54-55) sostiene que serían parte de la EOP: “1. El grado de apertura relativa del sistema político institucionalizado. 2. La estabilidad o inestabilidad de las alineaciones entre élites, alineaciones que ejercen una gran influencia en el ámbito de lo político. 3. La presencia o ausencia de aliados entre las élites. 4. Capacidad del Estado y su propensión a la represión”.

dependiente a explicar y la dimensión concreta de la EOP que la explica (McAdam, 1999:59).

La EOP en que se desenvuelve el ciclo de protesta del movimiento estudiantil está caracterizada por el auge del movimiento estudiantil en América Latina y de la protesta a nivel nacional y global. Además, existe un cambio en el manejo de la protesta por parte del gobierno Santos, si se compara con el anterior de Uribe, o una percepción distinta que puede motivar a la movilización. Las estrategias tradicionales de criminalización y represión persisten, pero tienen un comportamiento distinto en las regiones y en Bogotá, donde la Alcaldía adoptó una actitud de respeto al derecho de protesta. El descontento con el ánimo de lucro hizo que, al principio, los rectores se sumaran a la lucha y el movimiento creó oportunidades al articular otros sectores.

McAdam (1999:62-64) ha planteado la necesidad de incluir el contexto internacional en la EOP. El auge del movimiento estudiantil tiene lugar en un contexto de protesta mundial, con los movimientos de “indignados”, y de ascenso de la protesta estudiantil en América Latina. Ello no ha pasado desapercibido para los protagonistas³². Es posible que ese contexto influyera en las decisiones del Gobierno, si se tiene en cuenta que Santos hizo una visita a Chile en agosto, donde a causa del movimiento estudiantil la popularidad del presidente Piñera cayó vertiginosamente. Empero, los elementos principales de la EOP se ubican en el nivel nacional.

Existe una diferencia entre el gobierno de Santos y el anterior de Uribe en el tratamiento de la protesta o una percepción distinta del Gobierno que puede llevar a la movilización. El despertar del

32. La primera sesión de la MANE, el 20 y 21 de agosto, produjo una “Declaración”, en la que se articulaban a las luchas en otras partes del planeta: “Primero Túnez, después fue Egipto, y más tarde en gran parte del norte de África y el Medio Oriente, luego en España, Irlanda, Grecia e Israel; cientos de miles de estudiantes, desempleados, trabajadores y ciudadanos del común colman plazas y parques, contra un orden económico internacional inicuo y que se encuentra en fase de declive. En América Latina los estudiantes de Puerto Rico, Colombia y otros países se movilizan bajo el norte de la lucha social en Chile que ya completa más de tres meses de tomas y marchas estudiantiles, cuyo más reciente acto fue el paro obrero-estudiantil de 48 horas. Se trata de sucesos llevados a cabo en todo del mundo que no pueden ser presentados como aislados. Aunque variadas son sus manifestaciones, definitivamente tienen causas comunes. No son coincidencia sino que obedecen a las más genuinas respuestas de un mundo que no aguanta más, y que clama por auténticos estadios de bienestar y progreso, y en la que Colombia por supuesto no es la excepción”. “Declaración de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE)”, en <http://www.ocecolombia.com/2011/09/declaracion-de-la-mesa-amplia-nacional.html>. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

movimiento estudiantil se produce en un contexto de efervescencia de los movimientos sociales. Un informe de la Policía, publicado en octubre, resalta el aumento dramático de la movilización en 2011, cuando casi medio millón de ciudadanos habría participado en protestas. Mientras en el 2010 se habían presentado 1.142 manifestaciones, en octubre de 2011 ya iban 1.573³³. Las protestas de los trabajadores de la petrolera canadiense Pacific Rubiales en los llanos orientales, desde mediados de julio, y el movimiento estudiantil, se convirtieron en un dolor de cabeza para el Gobierno y dejaron la imagen de que era vulnerable a la protesta social. ¿Cómo explicar el auge del movimiento estudiantil?

Una variable imprescindible es el nivel de represión de la protesta, con gran incidencia en la forma que adoptan los repertorios de acción (Della Porta, 1999:102). McAdam (1999:58) sugiere que cuando disminuye la capacidad de represión estatal de la protesta es más factible que emerjan movimientos poco institucionalizados y ciclos de protesta. Empero, esta hipótesis es matizada en nuestro caso. En distintos momentos, hubo una actitud de apertura del Gobierno a las protestas estudiantiles caracterizadas por repertorios no violentos, difícil de imaginar en el anterior Gobierno. Por ejemplo, tras la jornada del 7 de abril, el ministro del Interior afirmó que hubo un comportamiento ejemplar³⁴. Sin embargo, al mismo tiempo se desplegaban las dos estrategias tradicionales del Estado para lidiar con la protesta, la represión y la criminalización.

La protesta tuvo altos costos en términos de represión, sobre todo en las regiones. Por ejemplo, en la madrugada del 6 de abril, el Esmad desalojó violentamente un grupo de estudiantes que ocupaban 24 días atrás un edificio en la Universidad Santiago de Cali, custodiando documentos útiles para investigar presuntas irregularidades administrativas³⁵. El 26 de julio el Esmad irrumpió con violencia en el campus de la Universidad de Antioquia, en cuyas entradas hacía presencia hacía 10 meses, para aprender un grupo de estudiantes que retiró las cámaras de

33. "Radiografía de la protesta social en Colombia", en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10480172>. Consultado el 2 de octubre de 2011.

34. "La marcha en contra de la reforma educativa, sin graves disturbios. El ministro del Interior dijo que hubo 'comportamiento ejemplar' de los manifestantes", en http://www.eltiempo.com/vida-de-hoy/educacion/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9131911.html. Consultado el 7 de abril de 2011.

35. "Esmad desalojó a estudiantes de Universidad Santiago de Cali", en http://www.eltiempo.com/colombia/cali/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9213782.html. Consultado el 23 de abril de 2011.

seguridad³⁶. En la madrugada del 20 de septiembre el Esmad desalojó con violencia un grupo de estudiantes que acampaban en la Universidad de Pamplona, desde hacía cuatro días³⁷, quienes exigían rendición de cuentas de la rectoría. En la marcha latinoamericana por la educación del 24 de noviembre, hubo agresiones del Esmad que lesionaron de gravedad a estudiantes de la Universidad Minuto de Dios. La policía habría violado los pactos de convivencia acordados con las comisiones de derechos humanos de las universidades y la Secretaría Distrital de Gobierno³⁸.

La criminalización de la protesta es un discurso que la estigmatiza al presentarla como consecuencia de la infiltración de la guerrilla. Este discurso se moderó en el gobierno de Santos en comparación con el de Uribe. Ello permitió, por ejemplo, que el movimiento estudiantil demandara mayor inversión en educación que en seguridad y defensa pues, si se está ganando la guerra como afirma el Gobierno, no es necesario mantener el elevado gasto militar. Sin embargo, la criminalización se manifestó en coyunturas álgidas. Por ejemplo, a fines de marzo, luego de las protestas en las universidades Distrital y Pedagógica en Bogotá, el director de la Policía afirmó que había una “estructura terrorista” en la ola de protestas universitarias y se avanzaría en labores de inteligencia para determinar responsabilidades³⁹. Tras los enfrentamientos entre estudiantes de la Universidad Distrital y el Esmad, el 22 de septiembre, apareció un informe de prensa donde se afirmaba que el Gobierno tomaba medidas para tratar dicha infiltración⁴⁰.

Sin embargo, la represión y criminalización tienen un comportamiento distinto en las regiones y en la capital, donde se configura una EOP particular y existen menores costos para la acción colectiva por

36. “Este viernes no hay clases en la Universidad de Antioquia”, en http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/este_viernes_no_hay_clases_en_la_universidad_de_antioquia/este_viernes_no_hay_clases_en_la_universidad_de_antioquia.asp. Consultado el 28 de julio de 2011.

37. “Graves disturbios durante desalojo de Policía en la U. de Pamplona”, en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10398444>. Consultado el 20 de septiembre de 2011.

38. “Informe de la Personería confirma que reacción del Esmad fue excesiva. Sí hubo abuso de fuerza”, en <http://www.elespectador.com/impreso/bogota/articulo-314097-si-hubo-abuso-de-fuerza>. Consultado el 30 de noviembre de 2011.

39. “Hay una ‘estructura terrorista’ en protestas universitarias: general Naranjo”, en <http://www.elespectador.com/impreso/nacional/articulo-260288-universidades-rebelion>. Consultado el 31 de marzo de 2011.

40. “La guerra en las aulas”, en <http://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articulo-302936-guerra-aulas>. Consultado el 30 de septiembre de 2011.

el hecho de que la alcaldía esté en manos de la izquierda, del Polo Democrático Alternativo (PDA). El movimiento estudiantil contó con un contexto favorable. La alcaldesa encargada, Clara López, en varias ocasiones llamó a respetar el derecho a la protesta y no estigmatizar a los estudiantes⁴¹. La Alcaldía estableció pactos de convivencia entre los estudiantes y la fuerza pública y, en las jornadas del mes de octubre, el 7 y el 12, instaló un “muro democrático” en la plaza de Bolívar, para que los marchantes se expresaran sin dañar bienes públicos⁴². Los límites a la represión permitieron que la movilización creciera y transmitiera su mensaje, que los medios de comunicación se fijaran en ella y que grupos y ciudadanos se articularan.

El movimiento estudiantil también contó con un contexto favorable producto del descontento de rectores y comunidades de universidades privadas con la introducción del ánimo de lucro. Una vez presentada la propuesta, Ascun, que reúne representantes de universidades públicas y privadas, cuestionó el que no se le hubiera tenido en cuenta. Su presidente y rector de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, José Fernando Isaza, criticó también que el régimen de sanciones, en términos de inspección y vigilancia, anulaba la autonomía universitaria⁴³. El rector de la Universidad Nacional, Moisés Wasserman, afirmó que los subsidios a la demanda no eran suficientes para ampliar cobertura y era necesario crear más universidades públicas, pues la demanda crecía más en estratos bajos incapaces de endeudarse. También criticó el ánimo de lucro porque no mejoraría la calidad, pues los inversionistas no privilegiarían la investigación en temas pertinentes para el país⁴⁴. El rector de la Universidad de los Andes, Carlos Angulo Galvis, afirmó que la reforma

41. “Más de 1.000 policías garantizarán seguridad en las marchas en Bogotá”, en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10514364>. Consultado el 6 de octubre de 2011.

42. “Clara López pidió no estigmatizar a los estudiantes”, en <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo-305184-clara-lopez-pidio-no-estigmatizar-los-estudiantes>. Consultado el 12 de octubre de 2011.

43. “Los estudiantes supieron marchar, una vez más: secretaria de Gobierno”, en <http://www.semana.com/nacion/estudiantes-supieron-marchar-vez-secretaria-gobierno/167272-3.aspx>. Consultado el 10 de noviembre de 2011.

44. “La Alcaldía, digamos, que ha comprendido y ha modificado ciertos esquemas de actuación de la policía... En Bogotá ha habido un manejo diferente en estos últimos dos meses. En las regiones definitivamente sí ha habido mucha represión” (Entrevista 7).

43. “Debate por reforma a la Ley de Educación Superior”, en <http://www.semana.com/nacion/debate-reforma-ley-educacion-superior/153618-3.aspx>. Consultado el 22 de marzo de 2011.

44. “Es necesario crear más universidades públicas: Moisés Wasserman”, en http://www.eltiempo.com/vida-de-hoy/educacion/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9018562.html. Consultado el 15 de marzo de 2011.

no tenía incentivos para mejorar la calidad y para ello habría que contar con recursos públicos⁴⁵. A principios de agosto, el rector de la Universidad Javeriana, padre Joaquín Sánchez S.J., cuestionó el ánimo de lucro y la “autonomía para todos” pues ello conducía a negocios educativos que después no se podían controlar⁴⁶. Un crítico asiduo de las consecuencias negativas que traería el ánimo de lucro para la educación superior fue el rector de la Universidad Icesi, Francisco Piedrahita⁴⁷. Aunque la posición de algunos rectores se moderó con el retiró del ánimo de lucro y varios llamaron a discutir la reforma en el Congreso y abandonar el paro universitario, su crítica le dio un carácter de gravedad a la situación, que motivó la preocupación de la opinión pública y de estudiantes que en otras circunstancias no se hubiesen movilizado⁴⁸.

Finalmente, la movilización estudiantil consiguió articular actores diversos y de esa manera creó sus propias oportunidades (McAdam, McCarthy y Zald, 1999:36; Tarrow, 1999:95). En las movilizaciones participaron estudiantes de universidades públicas y privadas, del Sena e instituciones tecnológicas, de secundaria, profesores universitarios y de secundaria, sindicatos de trabajadores, congresistas y padres de familia. Los estudiantes de universidades privadas se articularon como consecuencia del trabajo de las organizaciones estudiantiles y de la valoración crítica de la reforma, que llevó a la emergencia de nuevos procesos organizativos como las Mesas Amplias Estudiantiles en distintas universidades⁴⁹. Su participación fue importante para que

45. “La reforma no apunta a mejorar la calidad”, en <http://www.semana.com/nacion/reforma-no-apunta-mejorar-calidad/155445-3.aspx>. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

46. “Universidades, divididas frente al proyecto de reforma”, en <http://www.portafolio.co/portafolio-plus/universidades-divididas-frente-al-proyecto-reforma>. Consultado el 1 de agosto de 2011.

47. Ver <http://www.icesi.edu.co/unicesi/categoria/especial-ley30/>. Consultado el 11 de septiembre de 2011.

48. “Santos, no sabemos si lo hizo de apuesta o no, pero al meter el tema del ánimo de lucro en la ley generó un ruido tremendo que nos ayudó mucho a nosotros a despertar y entonces los rectores también, pues, se levantaron. Al final eso mueve mucho, hay que decir que el hecho de que el estudiante no organizado, que nunca ha estado politizado pues vea a su autoridad académica pelear contra la ley dice: ‘uy, hay razones de fondo’, entonces eso despierta” (Entrevista 10).

“El hecho de que esta reforma sea tan lesiva implicó que mucho del estudiantado, incluso del profesorado, que nunca participó de la movilización estudiantil, lo hiciera... pesa mucho que en sectores no radicales, como los rectores, también hayan tenido sus contradicciones con el Gobierno. Yo creo que el proyecto era tan lesivo que implicó que la movilización tuviera ciertos grados de legitimidad” (Entrevista 4).

49. La Mesa Ampla Estudiantil de Universidades Privadas de Bogotá emitió un

el movimiento innovara en los repertorios de acción colectiva y en el apoyo de la opinión pública⁵⁰.

Pese a la división que el Gobierno pretendió establecer entre las universidades y las IES técnicas y tecnológicas, los estudiantes de muchas de estas instituciones se articularon a la lucha. En el proceso organizativo de la MANE, los argumentos de los estudiantes del Sena jugaron un rol importante. En las acciones colectivas participaron estudiantes de secundaria, y organizaciones como la Asociación Nacional de Estudiantes de Secundaria (Andes). A la lucha en contra de la reforma se sumaron los profesores y sus organizaciones, como la Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU) y la Federación Nacional de Profesores Universitarios (Fenalprou). La Fecode también se articuló a las jornadas de movilización en varias oportunidades y, junto con la CUT, dio apoyo financiero al movimiento. Incluso los trabajadores de las universidades con sus asociaciones, como el Sindicato de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia (Sintraunicol), se vincularon.

El movimiento estudiantil fue apoyado por el PDA, cuyos congresistas, el senador Alexander López, el representante Wilson Arias, entre otros, criticaron la reforma y convocaron a rendición de cuentas al MEN.

comunicado el 17 de noviembre, donde se ponen de presente las razones que motivaron la participación de estudiantes de universidades privadas en el movimiento: “Con el pasar del tiempo aumenta la participación de miles de estudiantes de universidades privadas, especialmente, de Bogotá, que bajo el referente organizativo de la MANE, nos oponemos a la propuesta de reforma educativa del Gobierno nacional. Hemos señalado que nuestro proceder no responde a un acto de solidaridad, que la reforma nos afecta igual o peor, principalmente porque la extinción de la Universidad Pública significa condenar al sub desarrollo al país donde trabajaremos, mientras profundiza la exclusión que de facto vivimos, al derecho a la educación. Por esto también exigimos su retiro del congreso *SIN condicionamientos*, además de las garantías para construir la universidad que necesita el país junto a las libertades democráticas para la movilización”. “Comunicado de la Mesa Ampla Estudiantil de Universidades Privadas-Bogotá”, en <http://prensauniversidad.tk/>. Consultado el 22 de noviembre de 2011.

50. “Por el bajo nivel de organización que hay en universidades privadas, se conformó una sola Mesa Ampla de Universidades Privadas de Bogotá, que ha venido funcionando muy bien porque ellos han dado pasos muy importantes y es reivindicarse desde las universidades privadas contra la privatización de la educación, lo cual es muy complejo. En esta mesa se ha avanzado para, desde el marco del Programa mínimo, nutrirlo desde su visión de privadas... pero sobretodo en el marco de la movilización nos han aparecido niños de todo tipo de universidades privadas... Para nosotros, ese proceso nos da dos grandes lecciones. Una primera, una política, sí es posible articularnos públicas y privadas sin distinción, porque los compañeros, más allá de que hayan elegido una universidad privada, debieron haber tenido la posibilidad de estudiar en una pública; y dos, es posible hacer movilización estudiantil masiva, amplia y democrática” (Entrevista 3).

También recibió el apoyo de algunos representantes del Partido Verde, Ángela María Robledo y Carlos Andrés Amaya, quienes se separaron de las orientaciones de su partido recién ingresado a la Mesa de Unidad Nacional para apoyar la causa estudiantil. A esa lucha también se articularon la Coordinadora de Movimientos Sociales de Colombia (Comosocol) que reúne, entre otros, el Congreso de los Pueblos y la Marcha Patriótica, y el Comité de Defensa del Derecho a la Educación. En fin, como no se había visto en el movimiento estudiantil, caracterizado por la afirmación de su independencia y rebeldía generacional, la participación de los padres de familia, mediante organizaciones como el colectivo Madres y Padres de Estudiantes de la Universidad Nacional (Mapa) mostró que el problema no tocaba sólo un sector de la población, coadyuvando a una mejor recepción del movimiento. Sin embargo, la EOP no es suficiente para explicar el ciclo de protesta, es necesario examinar también el papel activo del estudiantado en la generación de un proceso organizativo y un discurso político.

Las estructuras de movilización: el proceso organizativo de la MANE

El concepto de estructuras de movilización designa “los canales colectivos tanto formales como informales, a través de los cuales la gente puede movilizarse e implicarse en la acción colectiva” (McAdam, McCarthy y Zald, 1999:25). Comprende formas organizativas y “núcleos socioestructurales cotidianos de micromovilización”, grupos cuya función no es la movilización pero que pueden generarla (familias, redes de amigos, asociaciones, etc.) (McCarthy, 1999:206). El estudiantado tiene una rica vida asociativa: grandes organizaciones de carácter nacional, regional y local, “parches”, “combos” y colectivos. No todas estas estructuras tienen objetivos políticos, existen grupos culturales o académicos que se politizaron en el ciclo de protesta.

La movilización masiva no hubiera sido posible sin la MANE, que aglutinó las principales organizaciones estudiantiles y se planteó como un espacio amplio donde podía participar cualquier estudiante. Un proceso en construcción resultado del aprendizaje de experiencias anteriores de unidad, como la Coordinadora Nacional de Estudiantes Universitarios (CNEU)⁵¹. La CNEU se creó, por iniciativa de las organizaciones de carácter nacional del momento, en el Congreso de Estudiantes de Bucaramanga, en 2003, para hacer frente a unos decretos del Gobierno sobre acreditación y presupuesto y, entre otras cosas, desarrolló el paro de abril de 2005. Tenía como objetivo una

51. Este proceso se reconstruye con apoyo en las entrevistas 3, 6, 7, 9 y 10.

organización gremial con unidad en lo organizativo, lo programático y la movilización, y se reunió hasta dos veces por semestre. Aunque podrían participar organizaciones locales y regionales y estudiantes no organizados, no se planteó como un espacio amplio sino de interlocución entre organizaciones. Luego del paro se produjeron desacuerdos entre ellas que terminarían por acabar con el proceso. Su última reunión fue en octubre de 2006 cuando las diferencias fueron inconciliables⁵².

Desde 2007 se realizaron Encuentros Nacionales Estudiantiles Universitarios (Eneu), para coordinar movilizaciones coyunturales, por ejemplo, contra el Plan Nacional de Desarrollo de Uribe, en 2007, que obligaba a las universidades públicas a hacerse cargo de su pasivo pensional. Allí sólo participaban las organizaciones estudiantiles y no tenían perspectivas en lo programático y lo organizativo. A fines de 2009 se empieza a discutir la necesidad de un espacio de unidad, que llevó al Encuentro de Manizales, el 14 y 15 de abril de 2010, para enfrentar la reforma a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 propuesta por el gobierno Uribe. Finalmente, el Encuentro de marzo de 2011 decide crear la MANE para enfrentar la reforma a la Ley 30. “Mesa amplia”, implica articular al estudiantado, no sólo universitario, más allá de las organizaciones e idearios, mayoritariamente de izquierda, y avanzar en la unidad programática y organizativa. En la MANE hacen presencia más de 300 procesos organizativos, pero el Encuentro donde se formó

52. “La CNEU fracasó porque en esa época tenía una característica muy marcada de ser dirigida por las organizaciones, pero más cerrada. La CNEU no era como la Mesa y era prácticamente un espacio donde las organizaciones intentaban ponerse de acuerdo, las organizaciones nacionales, pero nunca tuvo una articulación con el movimiento estudiantil de base y, como fue en una época muy dura del gobierno de Uribe, pues la verdad es que no logró desarrollar una movilización fuerte como la que está dirigiendo ahora la MANE... Y eso llevó a que las organizaciones no pudieran dirimir sus diferencias y hubo unas diferencias de fondo muy fuertes entre las organizaciones. Inicialmente dentro de su visión estratégica de lo que debería ser la organización estudiantil, ese era el debate más fuerte en el que no nos podíamos poner de acuerdo, y su ruptura definitiva vino cuando además de esa imposibilidad de ponernos de acuerdo en lo estratégico, tampoco pudimos ponernos de acuerdo en 2006 sobre cuál debía ser la movilización por el problema de la Universidad del Atlántico con la ley de quiebras. Entonces había dos propuestas, una era una toma de Bogotá y la otra era una marcha de Cartagena hasta Barranquilla. Finalmente, dos organizaciones, en concreto Comuna y la FEU, estaban con la toma de Bogotá, y la Aceu, la OCE y la FUN estaban por la marcha de Cartagena a Barranquilla. Aspu y Sintraunicol se unieron a la propuesta de la marcha de Cartagena a Barranquilla. Y eso lo que hizo fue, digamos, terminar de romper el proceso y después de eso no se volvió a reunir la CNEU nunca más y salió la marcha de Cartagena a Barranquilla” (Entrevista 10).

fue convocado por nueve organizaciones, cinco de carácter nacional⁵³.

Un avance es el esfuerzo por superar el sectarismo entre organizaciones que, aunque comparten un ideario de izquierda, tienen diferencias ideológicas⁵⁴. El proceso de unidad en parte se explica por las presiones coyunturales, pues los protagonistas consideraron la propuesta de

53. La Asociación Colombiana de Estudiantes Universitarios (Aceu), la Organización Colombiana de Estudiantes (OCE), la Federación de Estudiantes Universitarios (FEU), la Federación Universitaria Nacional (FUN-Comisiones) y el Proceso Nacional Identidad Estudiantil tienen alcance nacional. Las demás, Comuna Universitaria, Conciencia Crítica, Rebeldía Estudiantil Organizada (REO) y el Colectivo Yuca Brava, tienen un alcance local o regional. “Convocatoria Encuentro Nacional Estudiantil. Bogotá, 19 y 20 de marzo de 2011”, en <http://prensauniversidad.tk/>. Consultado el 19 de marzo de 2011. “Las organizaciones estudiantiles, las nacionales, pues, el Proceso Nacional Identidad Estudiantil, la OCE, la Aceu, la FEU y la FUN, habíamos estado convocando periódicamente unos encuentros nacionales universitarios, sobretudo en la idea de ir desarrollando una agenda de movilización contra las reformas que en su momento se trataron de meter en el gobierno de Uribe y también al principio del gobierno de Santos. Ya después lo que se dijo fue, bueno, ahí no ha sido en vano de alguna manera este proceso de acumulación y desarrollo que se ha tenido, pero más allá de la unidad de acción hay que pasar a la unidad programática y a la unidad organizativa. Entonces fue que se tomó en serio esa propuesta de las mesas y se decidió hacer un lanzamiento” (Entrevista 9).

54. “Lo primero [que ha cambiado en el movimiento estudiantil] es la unidad, el movimiento estudiantil se ha podido unir... ha cambiado eso y es que no es un movimiento sectario, es decir, nosotros y nosotras, en la posibilidad que hoy tenemos de fortalecer este movimiento estudiantil, hemos tenido un marco para poder discutir con procesos estudiantiles de antaño, que tuvieron fuerza en los 70, que se han acercado a plantearnos y a decirnos: vea un maoísta no se podía ver con un ‘troscó’ pues porque se encendían, o sea, era literal, era a puños. Mientras que hoy vemos, por ejemplo, que usted ve a pelados de la FEU andando con los de la OCE, ve gente de la FUN andando con pelados de REO. Ahí hay un proceso unitario en el movimiento estudiantil... Sí, tenemos diferencias, pero nos ponemos de acuerdo en que esta es la prioridad” (Entrevista 5).

“El sectarismo de las organizaciones estudiantiles o de las diversas tendencias de izquierda durante mucho tiempo imposibilitó una construcción colectiva en la medida en que siempre se trataron de imponer las agendas de cada organización sobre las necesidades del colectivo. Ese problema se ha superado en gran medida y lo bueno es lo siguiente: no ha implicado una renuncia de las bases ideológicas de cada tendencia representada en cada organización” (Entrevista 9).

“La MANE surge precisamente de tratar de superar un poco el sectarismo tan fuerte que ha caracterizado al movimiento estudiantil en distintas experiencias organizativas, para aglutinarse en torno a un mismo proyecto gremial que se pueda consolidar como un proceso organizativo... las organizaciones dentro del movimiento estudiantil se dan cuenta de dos cosas. Uno, que no tiene ningún sentido seguir chocando unas con otras en todo momento, a pesar de las diferencias y a pesar de los debates en términos políticos, de método, de muchas cosas que hay, que es necesario empezar a aglutinar elementos, por un lado. Y dos, que es necesario consolidar un proceso gremial del movimiento estudiantil” (Entrevista 11).

reforma como demasiado lesiva⁵⁵. Pero también influye la “maduración” o aprendizaje, a partir de sus experiencias durante el gobierno Uribe⁵⁶. Ello no quiere decir que no se produzcan disensos, para alcanzar la unidad todas las organizaciones se han visto obligadas a ceder⁵⁷.

Las grandes organizaciones han tenido un papel principal debido a la disposición de recursos materiales e información, y a ese aprendizaje, que les permite asumir tareas que no se lograrían de otro modo, desde la logística hasta análisis de largo plazo⁵⁸. Sin embargo, el ciclo

55. “[La MANE] fue una reacción a la propuesta del Gobierno. Las organizaciones estudiantiles pudieron haber seguido cada una por su lado, pero como que lo que hizo el gobierno hizo que los llevara a dejar de lado los problemas personales, los problemas de egos” (Entrevista 1).

“La emergencia de la MANE se debe fundamentalmente a que la reforma era demasiado lesiva” (Entrevista 5).

56. “Hay una mayor madurez política entre las organizaciones, pero también dentro de las mismas organizaciones los ocho años de Uribe significaron un reajuste de la lectura política, en torno de los planteamientos políticos, en torno a la unidad, que no se veían antes y como que esas dos cosas, la madurez y una comprensión más política del asunto, han llevado a que haya un espíritu de unidad, ese elemento más subjetivo” (Entrevista 7). “El movimiento estudiantil usualmente llega a puntos de madurez y retrocede, y bueno, creo que estamos en esos puntos de madurez, eso quiere decir que venimos en un proceso de crecimiento. ¿Qué implica ese proceso de crecimiento? Que todos entendemos que no podemos ser los hegemónicos, ninguna organización pretende desconocer a la otra” (Entrevista 3).

57. “Se ha podido conformar un bloque muy interesante de las ocho organizaciones. Claro, cuando uno cuenta la historia así, parecemos un bloque hegemónico, perfectamente coordinado, que no discute entre ellos, que son unos como amanguados... Hombre, eso no es así, y nosotros hemos tenido que ceder mucho, todos, al interior de las reuniones de las organizaciones para buscar un consenso. O sea, casi que nosotros hacemos un triple esfuerzo de concertación: nuestra organización, las organizaciones y los espacios amplios” (Entrevista 3).

“Entre las organizaciones estudiantiles hay profundas diferencias, y eso es algo que la gente no sabe, hay diferencias ideológicas profundas, cierto, pero que en este momento se le está apostando a una cosa de todos y no a una cosa de las partes” (Entrevista 9).

“La MANE, a pesar de que entre las organizaciones hoy pues es un poco más fácil ponerse de acuerdo y hay un mayor compromiso de todas por no romper el proceso unitario, de todas formas ha sido muy difícil las discusiones entre las organizaciones y la MANE ha carecido de algo importante y es lograr poner a los estudiantes como un juez natural de sus discusiones” (Entrevista 10).

58. “En la formación de la MANE tienen un papel muy importante las organizaciones... el encuentro de marzo fue jalonado por las organizaciones nacionales. Hay que tener claro que las que se movilizan no son sólo las organizaciones, fue el grueso del estudiantado, pero sí hay que reconocer el papel de las organizaciones en generar ese espacio” (Entrevista 4).

“Para llegar al espacio de la MANE, el principal papel es de las organizaciones” (Entrevista

de protesta generó un masivo crecimiento de los participantes, que desbordó las capacidades de las organizaciones para dirigir el proceso⁵⁹ y generó problemas de coordinación y en la toma de decisiones⁶⁰. En menos de cuatro meses, la MANE se constituyó como una estructura de coordinación para avanzar hacia la unidad del estudiantado. En este proceso tuvo que lidiar con el cuestionamiento a los mecanismos de toma de decisiones en las asambleas, la emergencia de un discurso antiorganización que reivindica los estudiantes no organizados o de organizaciones locales, la discusión sobre las vocerías nacionales y la articulación con procesos regionales.

La MANE: una estructura en construcción

La MANE tiene una estructura horizontal, compuesta por la plenaria, el Comité Operativo y las comisiones de comunicaciones, derechos humanos y académica, y un funcionamiento asambleario con mesas de trabajo organizativa, programática y de movilización, que se estructuró en diez eventos (ver cuadro 3).

El proceso empezó con el Encuentro Nacional Estudiantil del 19 y 20 de marzo. Su objetivo era desarrollar una agenda de movilización

8).

“Las organizaciones han sido claves. Le dan continuidad al movimiento estudiantil y se piensan más allá de la coyuntura” (Entrevista 11).

59. “Un punto de fondo hoy en el escenario estudiantil en el país es que la movilización ha sobrepasado la capacidad organizativa del movimiento estudiantil, hay procesos organizativos locales nuevos” (Entrevista 5).

“El principal problema organizativo es que el movimiento tuvo un período, un momento de desarrollo súper-acelerado. El movimiento en su desarrollo tuvo un grado de aceleración, aparte de inesperado, incontrolable, y lo grave es que ese proceso tan acelerado de desarrollo no ayuda a unas bases organizativas ni regionales ni locales, que le pudieran dar como salida a ese proceso tan acelerado... se desarrolló tan rápido que no había algo que soportara estructuralmente ni organizativamente esa amplia participación y lo organizativo se vio muy pequeño” (Entrevista 7).

“Un eje que ha sido como la principal causa de todos estos problemas que tiene la MANE es el siguiente: y es precisamente que el movimiento de masas que se origina al interior de la MANE y al interior de la coyuntura, que son dos elementos diferentes, rebasa las capacidades y la planificación que tenían las organizaciones para ese espacio” (Entrevista 11).

60. “Mucha gente se empezó a sumar al proceso como en la última etapa. Nosotros venimos en un proceso de más de siete meses dándole vueltas a la idea, pero ha sido como el repunte de la movilización y esas convocatorias, que han desbordado de alguna manera lo que se tenía presupuestado, lo que ha hecho que llegue mucha gente nueva a los espacios. Y esto ha implicado que se vuelva de alguna manera atrás en debates que ya se habían dado” (Entrevista 9).

Cuadro 3 Proceso organizativo de la MANE		
FECHA	EVENTO	LUGAR
MARZO 19 Y 20	Encuentro Nacional Estudiantil Carlos Andrés Valencia	Auditorio Camilo Torres, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, y Auditorio Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá
MAYO 7 Y 8	Primer Comité Operativo	Bogotá
AGOSTO 20 Y 21	Primera sesión de la MANE	Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá
SEPTIEMBRE 10	Segundo Comité Operativo	Universidad Nacional de Colombia, Palmira.
OCTUBRE 1	Tercer Comité Operativo	Universidad del Valle, Cali
OCTUBRE 15 Y 16	Segunda sesión de la MANE Jan Farid Cheng Lugo	Auditorio León de Greiff, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá
NOVIEMBRE 5	Cuarto Comité Operativo	Edificio de la Facultad de Sociología, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá
NOVIEMBRE 12	Tercera sesión de la MANE (sesión de emergencia)	Auditorio León de Greiff, concha acústica, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá
NOVIEMBRE 13 Y 14	Primer Encuentro Nacional Programático	Auditorio León de Greiff, edificio de Sociología, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá
DICIEMBRE 3 Y 4	Tercera sesión de la MANE	Universidad Surcolombiana, Neiva

para 2011 de cara a la reforma de la Ley 30. Se planteó la necesidad de construir un espacio amplio, no sólo de organizaciones, para avanzar en la unidad programática, organizativa y de movilización, con respeto a las formas de organización locales y regionales. En la MANE podían participar todas las expresiones organizativas del estudiantado, con la condición de que acogieran las conclusiones de ese encuentro y participaran en las mesas amplias por universidad, ciudad o departamento. Finalmente, se conformó el Comité Operativo, inicialmente “por las organizaciones de la mesa que así lo deseen”, para garantizar la comunicación a nivel nacional, evaluar compromisos, convocar y agendar las plenarios de la mesa, y operativizar las decisiones. El propósito era generar un espacio programático para producir una ley de educación superior alternativa⁶¹. Según la “Declaración política”⁶² del Primer Comité Operativo la figura de las Mesas Amplias Estudiantiles se había replicado en varias regiones y en universidades públicas y privadas.

La Primera Sesión de la MANE, el 20 y 21 de agosto, definió que el

61. “Conclusiones del Encuentro Nacional Estudiantil del 19 y 20 de marzo de 2011 en Bogotá”, en <http://www.moir.org.co/Conclusiones-del-Encuentro.html>. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

62. “Declaración Política del Comité Operativo de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil del 7 de mayo de 2011 en Bogotá”, en <http://prensauniversidad.tk/>. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

Comité Operativo estaría formado por dos miembros de cada organización local o nacional⁶³. El trabajo se organizó en tres mesas: organizativa, programática y de movilización, cuyas conclusiones se ratificaron en una plenaria. La “Declaración”⁶⁴ del evento llamaba a fortalecer las Mesas Amplias y construir las donde no existieran, aceptando la permanencia de los procesos organizativos donde no se quisiera formar mesas amplias⁶⁵. El Segundo Comité Operativo, el 10 de septiembre, se realizó en Palmira a propósito de los 40 años del “Programa Mínimo de Palmira”. Decidió establecer las comisiones de comunicaciones y derechos humanos⁶⁶, que se conformarían en una reunión, el 24 de septiembre en Bogotá, lo cual tendió a centralizar el trabajo⁶⁷. El evento estuvo marcado por una acalorada discusión sobre el momento de iniciar el paro que no pudo concluirse, por lo que se aplazó para el Tercer Comité Operativo, realizado en Cali el primero de octubre. En este último escenario, además de saldar la discusión sobre el inicio del paro, se reunieron las comisiones de comunicaciones, encargadas de la Consulta Nacional Universitaria y de derechos humanos⁶⁸.

63. “Con unanimidad sobre el paro nacional universitario concluyó el primer encuentro de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil”, en <http://estudiantescolombia.wordpress.com/2011/08/22/con-unanimidad-sobre-el-paro-nacional-universitario-concluyo-el-primer-encuentro-de-la-mesa-amplia-nacional-estudiantil/>. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

Sin embargo, ese criterio no es rígido, dado el carácter amplio del espacio: “El Comité Operativo está compuesto por dos personas de cada proceso organizativo local, regional o nacional. Nosotros tenemos voceros de asambleas, de las organizaciones, dos fundamentalmente. Eso no se ha hecho realidad porque no estamos en un momento de unidad tal que nos permita, por ejemplo, sacar a alguien de un Comité Operativo, si llegan cinco personas uno no les va a decir se quedan dos se van tres. Lo que intentamos es pues que se queden todos y con todos intentamos hacer el proceso. Eso ha dificultado el trabajo de los comités operativos” (Entrevista 3).

64. “Declaración de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE)”, en <http://www.ocecolombia.com/2011/09/declaracion-de-la-mesa-amplia-nacional.html>. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

65. “Conclusiones de las mesas de trabajo de la Mesa Amplia Nacional de Estudiantes”, en http://funcomisionesmodep.org/index.php?option=com_content&view=article&id=85:conclusiones-de-las-mesas-de-trabajo-de-la-mesa-amplia-nacional-de-estudiantes-&catid=34:nacionales&Itemid=37. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

66. “Conclusiones del Comité operativo de la MANE del 10 de septiembre de 2011”, en <http://www.ocecolombia.com/2011/09/conclusiones-del-comite-operativo-de-la.html>. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

67. “Otro problema organizativo fue que las comisiones de la Unal [Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá] terminaron casi que por convertirse en nacionales” (Entrevista 8).

68. “Consulta Nacional Universitaria - Circular”, en <http://manecolombia.blogspot.com/>. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

En la Segunda Sesión de la MANE, el 15 y 16 de octubre, se creó la comisión académica, para sistematizar las conclusiones del trabajo programático local y preparar el Encuentro Nacional Programático del 12 y 13 de noviembre⁶⁹, a fin de consolidar una exposición de motivos alternativa. La estructura de la MANE quedó compuesta por la plenaria, el Comité Operativo y las comisiones de comunicaciones, derechos humanos y académica.

Las tensiones

El proceso organizativo ha tenido que enfrentar distintas tensiones para conservar la unidad: por el funcionamiento asambleario mismo, entre grandes y pequeñas organizaciones o sectores no organizados con distintas lecturas del momento político, alrededor de las vocerías y entre la MANE y las regiones.

En primer lugar, las instancias de la MANE y su funcionamiento asambleario han sido desbordados por el acelerado crecimiento de la participación. Las plenarios tuvieron entre 2.000 y 5.000 personas y los Comités Operativos entre 150 y 300. Esto ha llevado a un debate sobre el manejo de las asambleas y los mecanismos de toma de decisiones. En las asambleas se practica una democracia radical. Generalmente, al comienzo se proponen los moderadores, cualquiera de los asistentes se puede postular⁷⁰. Luego se discute el orden del día punto por punto, hasta alcanzar consensos. Si existe un disenso la discusión continúa. Al final, los consensos y disensos se recogen en una relatoría aprobada por la plenaria. Sin embargo, también existen relaciones de poder desiguales, que se manifiestan, por ejemplo, en acuerdos previos para conformar la mesa moderadora o redactar la relatoría, y una tensión entre el consenso y la mayoría en la toma de decisiones, pues

69. “Mesa Amplia Nacional Estudiantil ‘Jan Farid Cheng Lugo’ - Declaración Final”, en http://funcomisionesmodep.org/index.php?option=com_content&view=article&id=96:mesa-amplia-nacional-estudiantil-qjan-farid-cheng-lugo&catid=34:nacionales&Itemid=37. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

70. “Usualmente estas ocho organizaciones proponemos ante la MANE moderadores y relatores. Hemos logrado un consenso en cuanto a que para mesas un moderador y dos relatores, para plenaria dos moderadores y tres relatores, ese es el esquema. Usualmente se pregunta si alguien más desea moderar, hacer relatoría, hacer parte de la mesa. Eventualmente se vinculan algunas personas, otras veces no. La única vez que no se hizo eso fue en la última MANE [del 12 de noviembre] un poco porque sabíamos que el ambiente iba a estar muy tenso, pero también porque necesitábamos una persona de experiencia, mucha gente cree que por haber moderado en una asamblea de su facultad sabe moderar, y 14 horas de moderación, de la forma en la que la hizo la mesa esa vez, no te las hace cualquiera, inclusive dentro de las organizaciones” (Entrevista 3).

las arengas o los aplausos señalan la existencia de mayorías o minorías.

El consenso ha sido un mecanismo tradicional para decidir en el movimiento estudiantil, por la presencia de imaginarios de democracia radical y acción directa, que lo distingue del movimiento obrero, donde se privilegia la representación y la decisión por mayoría⁷¹. Además, está articulado a la intención de construir un proceso de unidad que no excluya la voz de las minorías. Permite recoger su opinión⁷² y “blindar” el movimiento frente a influencias externas que puedan usar mecanismos de mayoría⁷³. Sin embargo, alcanzarlo es un proceso lento, las plenarias de la MANE se prolongan hasta por 18 horas, lo que puede dificultar respuestas oportunas en coyunturas críticas, y propiciar debates sobre temas no específicos. Además, en coyunturas críticas los participantes llegan al debate con un juicio formado y con la intención de defenderlo, más que de persuadir o ser persuadidos. Así, es muy difícil que las posiciones en disenso cedan para alcanzar acuerdos, por lo que, cuando antagonizan, dejan prácticamente como única opción la ruptura. El desborde de los espacios ha cuestionado los mecanismos de toma de decisiones y suscitado discusiones que se manifestaron al inicio y final del paro y en la elección de voceros nacionales⁷⁴.

71. “El consenso ha sido una forma tradicional del movimiento estudiantil... el movimiento obrero sí tiene sus formas de delegación, de votación, ha sido un gran vicio de ese burocratismo, pero es una forma tradicional del movimiento obrero el tema de la mayoría. Sin embargo, el movimiento estudiantil ha tenido en el consenso una forma de recoger la totalidad de los sectores, porque la votación significa que hay una minoría que no va a ser representada mientras que el consenso puede representar la recolección de los disensos” (Entrevista 5).

72. “[La toma de decisiones por consenso se debe a que] en la MANE hay un gran miedo y es a que las mayorías aplasten a las minorías y eso tiene todo el sentido porque como a la MANE llega el que quiera, entonces, ¿cuándo yo quiero imponer mi posición llevo 100 buses? ¡No! Y la idea es que para que todos nos sintamos recogidos, todos tenemos que ceder un poquito y por eso se toma la decisión del consenso” (Entrevista 3).

73. “No decisiones por mayoría porque así termina decidiendo el que más buses ponga y el Estado también le puede meter plata a eso” (Entrevista 8).

74. “Un problema es la toma de decisiones, ¿usted cómo toma decisiones en un escenario donde lo que prima es el consenso y donde las definiciones se toman de manera asamblearia por el número de gente que llegue? Eso es un problema” (Entrevista 6).

“La gente siente que no puede hablar en la MANE. Es físicamente imposible en una asamblea de 2.000 personas. Metodológicamente ha tenido muchos problemas” (Entrevista 10).

“Se decía que no votar porque eso no garantiza democracia interna al interior de la MANE, pero llega un momento en que se llega a posiciones antagónicas que no pueden llegar al consenso, entonces se llega a la decisión de para un punto específico votar, pero eso ha tenido muchas discusiones” (Entrevista 7).

El Tercer Comité Operativo tenía como objetivo saldar el debate sobre el momento de entrar en paro. El anterior Comité acordó tomar esa decisión por votación si no se llegaba a un consenso. Era una discusión en relación con los objetivos de la lucha nacional del movimiento y los de la táctica del paro. Después de acalorados debates, que evidenciaron distintas posiciones tácticas, se decidió por mayoría. No obstante, la votación no fue bien recibida, por lo que en la Segunda Sesión de la MANE se decidió institucionalizar el consenso, para fortalecer la unidad en la diversidad⁷⁵. Esta decisión tuvo consecuencias negativas cuando se trató de elegir los voceros nacionales en ese mismo espacio, pues ante la imposibilidad de alcanzar un consenso, la decisión se aplazó para el Cuarto Comité Operativo, el 5 de noviembre. Se había acordado que serían 15 voceros nacionales, allí se propusieron 23 personas de distintas universidades y organizaciones, pero no se pudo elegir voceros nacionales porque la decisión debía tomarse por consenso y ninguno de los postulantes cedió en su aspiración. Finalmente, el problema retornó en la MANE de emergencia, el 12 de noviembre, donde, ante la imposibilidad de alcanzar un consenso sobre la suspensión del paro y las garantías para tal propósito, se decidió por votación.

En segundo lugar, la discusión sobre el inicio del paro enfrentó distintas lecturas del momento político y tuvo como ingrediente el cuestionamiento al liderazgo de las principales organizaciones estudiantiles, por sectores de organizaciones locales y estudiantes no organizados. La Primera Sesión de la MANE concluyó que era necesario realizar un paro estudiantil pero no llegó a un consenso sobre el inicio⁷⁶. En el Segundo Comité Operativo⁷⁷ varios sectores, en universidades como la

75. “En lo organizativo se ratifica y aclara el carácter del comité operativo, quien viabiliza y operativiza, dándole forma a las definiciones construidas en los encuentros de la MANE, quienes lo integran deben tener unidad con la MANE como proceso, con el Programa Mínimo de los estudiantes y pugnar por su fortalecimiento y construcción, las decisiones son por consenso, mecanismo que ha fortalecido la unidad y la diversidad”. “Mesa Amplia Nacional Estudiantil ‘Jan Farid Cheng Lugo’ - Declaración Final”, en http://funcomisionesmodep.org/index.php?option=com_content&view=article&id=96:mesa-amplia-nacional-estudiantil-qjan-farid-cheng-lugoq&catid=34:nacionales&Itemid=37. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

76. “Con unanimidad sobre el paro nacional universitario concluyó el primer encuentro de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil”, en <http://estudiantescolombia.wordpress.com/2011/08/22/con-unanimidad-sobre-el-paro-nacional-universitario-concluyo-el-primer-encuentro-de-la-mesa-amplia-nacional-estudiantil/>. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

77. “Conclusiones del Comité Operativo de la MANE del 10 de septiembre de 2011”, en <http://www.ocecolombia.com/2011/09/conclusiones-del-comite-operativo-de-la.html>. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

UTP, la Universidad de Antioquia y la Pedagógica, habían entrado en paro y proponían que se decretara una hora cero inmediata para el paro nacional. Se articulaban con la consigna “paro oportuno” y afirmaban que el movimiento no podía supeditarse a la agenda legislativa. Este sector rivalizó con la mayoría de organizaciones nacionales, quienes mantenían que aún no se podía entrar en paro, porque no se conocía el proyecto de ley y, si se declaraba el paro en ese momento, el Gobierno esperaba a que se acabara para radicar el proyecto.

El disenso se planteó como una disputa entre los autodenominados estudiantes independientes, no organizados o miembros de organizaciones locales, y las grandes organizaciones, aunque había sectores no organizados y organizaciones locales que optaban por la posición de entrar en paro cuando se radicara la ley. Los primeros, con presencia en universidades como la UTP, la Pedagógica, la Universidad de Antioquia, la del Tolima, la de Ocaña y la de Pamplona, sostenían que las organizaciones estudiantiles querían controlar la MANE. El Comité en Palmira se prolongó por más de 12 horas. El único consenso fue que debería haber otro comité, en Cali el 1 de octubre, y que era necesario convocar asambleas por universidad para discutir su posición sobre en qué momento empezar el paro: cuando iniciara el trámite legislativo o de inmediato. Cada universidad tendría un voto, excepto la Nacional con cuatro de acuerdo a sus sedes. Para el Tercer Comité Operativo, los sectores que reivindicaban el paro inmediato se organizaron en la Red Nacional de Estudiantes Independientes, para notar que no eran parte de organizaciones nacionales. Era una coalición de organizaciones locales de distintas regiones con diversas orientaciones ideológicas unida por su discurso antiorganización, la oposición a que las organizaciones nacionales hegemonizaran la MANE. Fue imposible alcanzar un consenso y se decidió someter a votación las dos propuestas antagónicas: “23 Universidades votaron a favor de la propuesta de iniciar el paro, teniendo en cuenta la fecha de radicación del proyecto de ley, mientras el paro inmediato tuvo cuatro votos. Voceros de ocho universidades se abstuvieron de votar”⁷⁸. El Gobierno radicó su propuesta de ley dos días después del evento, el lunes 3 de octubre. Así pues, “lo que salvó la unidad fue que Santos radicara el proyecto” (Entrevista 10).

En tercer lugar, hubo tensiones por la elección de las vocerías. Desde la Primera Sesión de la MANE se planteó la necesidad de elegir

78. “Se llevó a cabo la reunión del Comité Operativo de la Mesa Amplia Nacional de Estudiantes en la Cali”, en <http://prensauniversidad.tk/>. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

voceros nacionales, pues urgía la interlocución con la prensa⁷⁹. Pero se trataba de un tema demasiado sensible, por lo que se fue postergando⁸⁰. En la Segunda Sesión se abordó el tema con un álgido debate, pero no se llegó a consenso. La discusión se estructuró en torno a la necesidad de vocerías regionales que no fueran sólo de organizaciones y se acordó que las regiones debían elegir sus voceros antes de elegir los nacionales. También se decidió que el 5 de noviembre se reuniría un Comité Operativo en el que se elegirían, por consenso, quince voceros nacionales⁸¹.

La Mesa Amplia Distrital de Bogotá, el 19 de octubre, eligió por votación once voceros. La Red de Estudiantes Independientes propuso candidatos que no alcanzaron la votación. Como antes se afirmó, la elección de los voceros nacionales se frustró en el Comité Operativo del 5 de noviembre, porque no se alcanzó el consenso. Se acordó que la decisión debería tomarla la plenaria y no un Comité Operativo. En fin, no se eligieron voceros nacionales y, en la práctica, quienes empezaron a llevar a cabo la interlocución con los medios fueron los voceros distritales. Ello provocaría descontentos, el protagonismo de los voceros distritales sería cuestionado por estudiantes de organizaciones locales y regionales y no organizados, que no los consideraban representativos por provenir de las organizaciones que habían convocado el Encuentro de marzo y de la Universidad Nacional sede Bogotá en su mayoría.

En cuarto lugar, hubo una discusión sobre la articulación de las regiones a la MANE que se manifestó en la sesión de emergencia del 12 de noviembre, alrededor de la suspensión del paro, luego de que el Gobierno declarara la intención de retirar el proyecto de ley. El debate

79. “Se ha venido discutiendo la necesidad de tener unas vocerías del carácter nacional... y es evidentemente por la característica que hoy tiene el movimiento y es que este movimiento tiene medios de comunicación a diferencia de otros. Hay una cosa muy particular y es que el estudiantado se da el lujo de convocar ruedas de prensa... digamos que la vocería es una necesidad, es una necesidad que tiene el movimiento pero que no ha sabido saldarse porque lo que no se ha podido saldar es cómo definimos esas vocerías, si por procesos nacionales, locales” (Entrevista 5).

80. “Hay organizaciones de nivel nacional, de nivel local, hay organizaciones de nivel nacional grandes y pequeñas, entonces lo que va a suceder es que va a haber una disputa muy fuerte porque esas vocerías implican como cierto protagonismo y cierta posibilidad de tener más voz y voto y de posicionar las agendas de los desarrollos de cada organización. Eso es algo normal, es algo que sucede en la política” (Entrevista 2).

81. “Mesa Amplia Nacional Estudiantil ‘Jan Farid Cheng Lugo’ - Declaración Final”, en http://funcomisionesmodep.org/index.php?option=com_content&view=article&id=96:mesa-amplia-nacional-estudiantil-qjan-farid-cheng-lugoq&catid=34:nacionales&Itemid=37. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

se estructuró por lecturas encontradas de la coyuntura política. La Red de Estudiantes Independientes proponía no levantar el paro, mientras la mayoría de las principales organizaciones y universidades pensaban que se debía suspender el paro planteando al Gobierno unas exigencias. Pero además de la tensión entre las organizaciones y sus críticos, se hizo presente la tensión entre el centro y las regiones, pues también había sectores de las regiones que participaron en la Toma a Bogotá y que, dadas las situaciones particulares de sus universidades, no querían levantarlo. Tanto los sectores de la Red, como distintas delegaciones de las regiones se mostraban inconformes con el protagonismo de los voceros distritales. Fue la coyuntura más crítica, pues el retiro del proyecto de ley no se había tenido en cuenta⁸². Si el movimiento persistía en el paro podía desgastarse y perder el apoyo de diversos sectores. Si lo suspendía corría el riesgo de que el Gobierno no cumpliera.

Había un disenso en la lectura del momento político. Para los que no querían suspender el paro, la promesa del Gobierno de retirar el proyecto de ley no alteraba el escenario y no había que cambiar la táctica, el paro. El anuncio era una treta del Gobierno para desmovilizar el estudiantado, como había hecho con otras movilizaciones, como el paro camionero. Además, los objetivos del paro, el retiro del proyecto de ley y las garantías para la construcción democrática de una propuesta de educación alternativa, no eran efectivos. Para los que se inclinaban por suspender el paro, el anuncio del retiro del proyecto era una victoria parcial del movimiento que cambiaba el escenario. Se había ganado apoyo de la opinión pública, ahora el interlocutor era el presidente, se cumplía el principal objetivo: el retiro del proyecto, por lo que era necesario cambiar la táctica suspendiendo el paro. Así se evitaba el desgaste de esa táctica y se conservaba el apoyo de la opinión pública, permitiendo al movimiento concentrarse en el desarrollo de la propuesta alternativa y la preparación del paro cívico nacional de abril de 2012. Por eso hacían un llamado a pensar la lucha en el mediano plazo.

La discusión fue álgida y se prolongó hasta la madrugada. Las distintas lecturas del escenario político se plantearon como un disenso entre los inconformes con las organizaciones y estas, y entre las regiones y la MANE. Tomó fuerza el postulado, por parte de un

82. “Muchas veces se hizo la lectura que el Gobierno no iba a retroceder, que no la iba a retirar [el proyecto de ley], en parte por eso también la MANE del fin de semana [MANE extraordinaria del 12 de noviembre] fue como tan confusa, pues porque nadie tenía en la cabeza que el Gobierno iba a retirar... no lo esperábamos” (Entrevista 4).

sector, de que la plenaria no podía tomar la decisión de suspender el paro, dado que la decisión de entrar en paro había sido de las asambleas de las universidades. Tras esta posición se encontraba la convicción de que las organizaciones y los voceros distritales querían hegemonizar la MANE y decidir por las regiones. Por eso, los sectores independientes y distintas delegaciones regionales propusieron postergar la decisión hasta consultar a las asambleas. El ambiente se puso cada vez más tenso y no operaban las consignas de unidad con las que se intentaba proteger el proceso de una ruptura. Cerca a la media noche, aproximadamente 250 personas de distintas regiones, de cerca de 1.600, abandonaron la asamblea. La reunión continuó y se planteó un debate sobre las exigencias y condiciones para la suspensión del paro. Finalmente, distintas alternativas se sometieron a votación. La Declaración Política⁸³, del 13 de noviembre de 2011, puso como condiciones: el retiro efectivo del proyecto; que el Gobierno demostrara voluntad para formular con la comunidad universitaria la metodología para construir una reforma; y garantías políticas y civiles para el derecho a la protesta. Insistía en que era responsabilidad del Estado la crisis financiera de la educación superior y exigía el retiro del Esmad de las universidades y la libertad para los estudiantes detenidos en el proceso de movilización.

El grupo que se retiró de la plenaria en la madrugada, estudiantes de distintas regiones y no organizados o de organizaciones locales que no se sentían representados, desarrolló una asamblea que se denominaría “Estudiantes de la MANE con disenso”. En esta reunión hubo un consenso en que las decisiones deberían tomarse en las asambleas de las universidades y no en la MANE y que las garantías adoptadas por la plenaria no eran suficientes para levantar el paro. Inicialmente había dos posiciones: una de crítica y otra de ruptura que se manifestaron en la discusión sobre si el comunicado producto de esa asamblea debería ser externo, dirigido a la opinión pública, o interno. Se concluyó que un comunicado externo debilitaría el movimiento al mostrarlo dividido, se acordó que el comunicado sería interno y se salvaguardaría la unidad.

En la reunión se afirmó que la MANE no había garantizado a las regiones inclusión e igualdad, las decisiones importantes se estaban

83. “Mesa Amplia Nacional Estudiantil ‘Jan Farid Cheng Lugo’ - Declaración Final”, en http://funcomisionesmodep.org/index.php?option=com_content&view=article&id=96:mesa-amplia-nacional-estudiantil-qjan-farid-cheng-lugoq&catid=34:nacionales&Itemid=37. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

tomando en Bogotá, y se criticó el “vanguardismo” de las organizaciones. Se produjo un comunicado, “Porque la MANE somos todos y todas”⁸⁴, donde se planteó la necesidad de una reestructuración, para que la toma de decisiones residiera en las asambleas de las universidades y se descentralizaran los encuentros. El paro debía mantenerse hasta alcanzar: el retiro del proyecto; garantías democráticas: para construir un proyecto de ley, desmilitarización de las universidades, puesta en libertad de los estudiantes detenidos; garantías académicas: reprogramación del semestre académico, incluso donde fue cancelado, levantamiento de procesos disciplinarios donde se hayan producido como consecuencia del paro; y el pago de la deuda a las universidades públicas con plazo máximo a febrero de 2012.

Aunque los comunicados tenían contenidos similares, lo que en el “oficial” aparecía como exigencia, desmilitarizar los campus universitarios, la puesta en libertad de los estudiantes detenidos o la solución de la crisis financiera de las universidades públicas, en el comunicado de los estudiantes con disenso se presentaba como condición para levantar el paro. Además, ponía de presente una concepción distinta de lo que debería ser la MANE, como espacio de coordinación, que mantenía el poder de decidir en las asambleas de las universidades. El suceso puso en evidencia problemas de legitimidad de la MANE que se explican porque el espacio fue desbordado por la participación. Ello hizo que muchas de las personas que se habían sumado al proceso en el camino desconocieran los objetivos y exigencias que se había planteado el paro, e intentaran fijar nuevas volviendo atrás en ciertos debates. También se evidenciaron las falencias de comunicación con el estudiantado de base en las regiones.

En la Cuarta Sesión de la MANE se discutió su reestructuración. El mayor disenso se produjo por la caracterización, si era un espacio de orientación o de coordinación, y dónde residía la toma de decisiones, en la plenaria o las asambleas locales. Quienes se inclinaban por esta última opción sostenían que la MANE no podía decidir por una universidad local o regional con problemas particulares. Sus contradictores, afirmaban que una asamblea local no podía decidir por el resto de localidades y lo que había fortalecido al movimiento era poder hablar un mismo lenguaje en todo el país al mismo tiempo. Al final se acordó que las máximas instancias de decisión en lo local eran los espacios

84. Estudiantes de la MANE con disenso, “Porque la MANE somos todos y todas”, Bogotá, noviembre 13 de 2011.

de discusión o asambleas y la MANE era un espacio “orientador”⁸⁵. La otra discusión fue sobre la toma de decisiones. Se propuso que los espacios locales designaran voceros con una posición para ser discutida en la MANE y que luego se retornara a las localidades para decidir, y discriminar por el tipo de decisión, si es o no urgente, para planear procedimientos y tiempos. Se acordó mantener el mecanismo del consenso, pero se planearon opciones para solventar situaciones donde no se alcanzara: crear una tercera opción hacia la que las distintas partes pudieran ceder y, en caso de persistir el disenso, consultar los espacios de decisión local por IES⁸⁶. Las principales organizaciones cedieron para no romper el proceso. No se tocaron los demás puntos de reestructuración, el tema de las vocerías, por cuestión de tiempo. Se decidió terminar el proceso en un encuentro organizativo el 28 de enero.

Los marcos, el discurso político y la praxis cultural

El concepto de marcos de acción colectiva denota “esquemas interpretativos” mediante los cuales los participantes en un movimiento social conciben y explican el mundo (Snow y Benford, 1992:137), “significados compartidos que impulsan a las personas a la acción colectiva” (Tarrow, 1997:57), y es un correctivo al estructuralismo de ciertos enfoques. Recalca la importancia de la cultura en los procesos de movilización, parte de una epistemología constructivista donde los significados son construidos socialmente y los intereses materiales no se traducen por sí mismos en guías para la acción (Tarrow, 1999:209), y presta atención al papel de los actores pues “tanto la cultura como el proceso enmarcador de ideas se conciben estratégicamente” (Zald,

85. “En cuanto al debate *organizativo* de la MANE se evidenció el compromiso en su fortalecimiento, desde cada escenario democrático estudiantil que se tiene en el país, la MANE reconoce en cada uno de ellos, el espacio amplio, orientador de la expresión y el actuar del movimiento estudiantil su diversidad y pluralidad, la MANE se ha venido posicionando como un referente para el estudiantado de la educación superior en Colombia y ha permitido articular sus diferentes luchas. Reiteramos que las orientaciones de la MANE son fruto del desarrollo de los procesos locales y regionales, NO son imposiciones frente a los mismos, resaltando que estos espacios democráticos o asambleas locales son la máxima instancia de decisión en lo local”. “Declaración de la IV Sesión Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE) 3 y 4 de diciembre de 2011, Universidad Sur Colombiana, Neiva”, en <http://manecolombia.blogspot.com/>. Consultado el 10 de diciembre de 2011.

86. “Declaración de la IV Sesión Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE) 3 y 4 de diciembre de 2011, Universidad Sur Colombiana, Neiva”, en <http://manecolombia.blogspot.com/>. Consultado el 10 de diciembre de 2011.

1999:369). Así, comprende la preocupación de los teóricos de los nuevos movimientos sociales por los procesos que median entre las estructuras y la acción, y la construcción de la identidad⁸⁷.

El objetivo de los marcos es “forjar formas compartidas de considerar el mundo y a sí mismos que legitimen y muevan a la acción colectiva” (McAdam, McCarthy y Zald, 1999:27). Implican un conflicto entre distintas visiones del mundo, explicaciones a los problemas, soluciones y cursos de acción, tanto en el interior de los movimientos como en su ámbito externo (Zald, 1999:370; Rivas, 1998:207). Esta perspectiva dialoga con el análisis del discurso (Johnston, 2002:63). En el análisis político del discurso de Laclau y Mouffe (1987, 105-165), las identidades se forman en la lucha hegemónica a partir de dos tipos de relación: las *articulaciones*, por las cuales elementos distintos son parte de una misma identidad en cuanto se constituyen en equivalentes, y el *antagonismo*, que permite definir los límites de la identidad en tanto constituye un “Otro”, contra el cual los elementos articulados son equivalentes. Así, analizar un marco de acción colectiva implica identificar: (1) el diagnóstico de la realidad, porqué las cosas no son como deberían ser y quiénes son los responsables, el antagonismo; (2) la identidad, o la autodefinición de un “nosotros” a partir de articulaciones, que están de acuerdo con (3) una solución a los problemas, deber ser en función del cual se produce la acción colectiva.

El éxito del movimiento estudiantil en la articulación de distintos sectores y su impacto en la opinión pública se deben en buena parte a sus marcos y discursos. Los voceros vincularon la crítica de la reforma a la Ley 30 con la del modelo de educación y de país. El éxito⁸⁸ se explica por una estrategia deliberada que incluyó el estudio de los discursos de la ministra de educación y la producción de argumentos que facilitarían la comunicación de los propósitos del movimiento:

Nosotros y nosotras tuvimos una intencionalidad política, defini-

87. Melucci (1999, 61 y 66) afirmaba: “Entre el análisis de los determinantes estructurales y el de las preferencias individuales falta el análisis del nivel intermedio relacionado con los procesos mediante los cuales los individuos evalúan y reconocen lo que tienen en común y deciden actuar conjuntamente”. “La identidad colectiva es, por lo tanto, un proceso mediante el cual los actores producen las estructuras cognitivas comunes que les permiten valorar el ambiente y calcular los costos y beneficios de la acción”.

88. [El respaldo de la opinión pública se explica] “fundamentalmente porque en términos de opinión pública los pocos debates que hubo con el Gobierno nacional fueron debates donde los estudiantes los ganaron todos, las audiencias en el Congreso, las entrevistas vía medios de comunicación fueron escenarios de interlocución donde a través de la razón y los argumentos se dejó mal parado al Gobierno nacional” (Entrevista 4).

mos dentro de la MANE tener frases que representaran el movimiento estudiantil y eran: “esta no va a ser la generación que vio morir la universidad pública”, “cinco años estudiando y quince pagando”, “prefiero perder un semestre en la universidad que la universidad en un semestre”. Con esas consignas nosotros y nosotras estábamos dispuestos a dar debates abiertamente al público, en las audiencias públicas, en donde fuera. Previo a las audiencias públicas, por ejemplo, nos reuníamos y definíamos y nos corregíamos, “eso se dice, eso no se dice, esto va así”, pero hacíamos gran hincapié en dejar unas frases, que la opinión pública las adoptara, se hiciera parte de ellas, y digamos que dio resultado. (Entrevista 5)

En el discurso del movimiento el principal antagonista es el Gobierno, cuyo proyecto pretende reducir la educación a una mercancía subordinada a los criterios del mercado global, en vez de constituir la como un derecho según criterios de pertinencia para las necesidades del país. La lucha no es sectorial, se proyecta como lucha del pueblo colombiano, articula la diversidad del estudiantado y otros sectores populares, pone en práctica una política cultural que desafía los significados hegemónicos de educación, universidad y democracia, y avanza hacia un proyecto de educación gratuita y de calidad al servicio del pueblo. Su praxis cultural se caracteriza por la renovación en los repertorios de acción de contenido simbólico que también buscan comunicar y articular.

El diagnóstico de la realidad y la definición de antagonismos

El diagnóstico permite al movimiento atribuir responsabilidades y definir sus antagonistas: las políticas del gobierno Santos profundizan el modelo neoliberal, que reduce la educación a una mercancía en lugar de concebirla como un derecho. Existe un “marco maestro” estructurado por el derecho a la educación⁸⁹. El principal antagonista es el Gobierno y su modelo de educación que se proyecta a un modelo de país donde se profundiza la desigualdad social. Esto se expresó con consignas como: “Las universidades públicas no son empresas” y “Ni Ley 30 ni reforma”. En el Encuentro Nacional Estudiantil, el 19 y 20 de marzo, se afirmó que el gobierno Santos profundizaba el modelo neoliberal y la reforma a

89. Snow y Benford (1992, 246) plantean que un marco maestro es aquel que se usa para movilizar un “sector” de movimientos, como el marco de “derechos” o el de “autonomía”. Ello implica cierta “modularidad” en el marco, es decir, su capacidad para ser usado por distintos actores en diversos contextos (Tarrow, 1997:69).

la Ley 30 hacía de la educación una mercancía y un negocio, en vez de un derecho, y del estudiante un cliente, en lugar de un ciudadano. Estos postulados fueron recurrentes:

El articulado contenido en dicho proyecto atenta contra la financiación de las universidades, contra la autonomía universitaria y reduce la educación a una mercancía, alejándola del profundo sentido crítico y transformador que la debe caracterizar, a esta situación debemos agregar que todo el articulado fue elaborado a espaldas de la sociedad colombiana y de la comunidad universitaria en general.⁹⁰

La mercantilización de la educación es rechazada porque impone un modelo de nación que conlleva mayor desigualdad: “En la universidad Colombiana se sigue profundizando la crisis, producto de un modelo de nación que somete a la universidad colombiana a criterios mercantiles y de profunda desigualdad social”. Ello implica abandonar la posibilidad de un modelo de educación de calidad, que responda a las necesidades del país, y reducirla a “instrucción de mano de obra barata”:

Tal Gobierno ha anunciado en su Plan Nacional de Desarrollo la necesidad de adecuar los programas académicos a las necesidades de sus “locomotoras”: Gran Minería, Gran Plantación e Infraestructura, innovación, hecho que persistirá indefectiblemente en la degradación académica de la Educación Superior, reduciendo este nivel de formación a simple instrucción de mano de obra barata, supeditado a la “pertinencia” del mercado laboral y la llamada prosperidad democrática.⁹¹

Estos postulados se sustentan en un discurso técnico que muestra el conocimiento del movimiento sobre la política económica del gobierno Santos⁹², y se esgrimieron en las movilizaciones con lemas como: “Cinco

90. “Comunicado a propósito de la radicación de la Ley de Educación Superior”, en <http://www.conapcolombia.org/?p=1454>. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

91. “Convocatoria Encuentro Nacional Estudiantil, 19 y 20 de marzo de 2011”, en <http://prensauniversidad.tk/>. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

92. “A dicho modelo de país le corresponde un modelo de educación que persiste en el propósito de degradarla, en especial, la de tipo universitaria. Las acciones e iniciativas del Gobierno Santos corroboran este cometido. En los artículos 80 y 81 del Plan Nacional de Desarrollo revive, del derogado Decreto 3545 de 2004, el criterio de los ‘indicadores de gestión’ para asignar los recursos a las universidades del Estado, pues los supedita al cumplimiento de los criterios de cobertura, eficiencia y degradación académica con lo cual vulnera la autonomía y democracia universitarias. En el mes de octubre de 2010, en la aprobación del presupuesto general de la nación, recortó para 2011 cerca de \$200.000 millones a las universidades del Estado, de igual forma,

años estudiando y quince pagando”, para rechazar el subsidio a la demanda vía Icetex y “Más lápices, menos balas”, que daba a entender que debían destinarse menos recursos a la seguridad y la defensa y más a la educación superior. De hecho, para el movimiento el problema no es la carencia de recursos, pues estos han crecido en seguridad y defensa y el pago de la deuda pública, en contraste con el permanente recorte del presupuesto para educación:

Esta propuesta se complementa con la Reforma Constitucional que prescribe la sostenibilidad fiscal como principio constitucional. Acorde con esta reforma el gasto público, y en particular el que se relaciona con derechos de tipo social y económico, como el de la educación, será seriamente recortado pues se hace indispensable para mantener tanto los gastos en seguridad y defensa, así como el pago de la deuda pública que ha crecido tanto en monto como en su servicio. Entre 2000 y 2009 esta pasó de \$64 a \$177 billones de pesos pues, a pesar de que los desembolsos realizados por Colombia costaron \$263 billones, los nuevos préstamos ascendieron a \$266.⁹³

En contra de los postulados del Gobierno, según los cuales el movimiento no conocía la propuesta de reforma, su discurso despliega un análisis minucioso de la misma⁹⁴. Finalmente, el movimiento denigra del

y como consecuencia de la ausencia de recursos públicos, estas instituciones han sido compelidas a incrementar sus recursos propios por medio del aumento de las matrículas y de la extensión, entre otros, y a contraer préstamos con el sector financiero para sustentar sus actividades, mecanismo que se profundiza con la nueva Ley de Educación Superior. Ejemplo de este perverso modelo es el de la Universidad Nacional cuya autofinanciación es cercana al 50% de su presupuesto. Además, ya aprobó un cupo de endeudamiento hasta por \$169.000 millones y un préstamo de \$107.000 millones, lo cual supedita la investigación, la extensión y la producción científica y académica al pago de tales obligaciones”. “Declaración Política del Encuentro Nacional Estudiantil del 19 y 20 de marzo de 2011 en Bogotá”, en <http://prensauniversidad.tk/>. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

93. “Declaración Política del Encuentro Nacional Estudiantil del 19 y 20 de marzo de 2011 en Bogotá”, en <http://prensauniversidad.tk/>. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

94. “Además de esta característica tal reforma no resuelve la crisis financiera de las universidades, que según el SUE, supera los \$500.000 millones de déficit, y además mantiene la base presupuestal de 2011 (art. 103) con los incrementos anuales del IPC, es decir, el antiguo artículo 86. El presupuesto de las universidades públicas seguirá congelado, congelación que ya lleva 19 años. El Gobierno de Santos no aporta ni un peso nuevo en la base presupuestal. También se establecen paupérrimos incrementos a partir del crecimiento del PIB (art. 105). Aunado a lo anterior, la concurrencia al pasivo pensional, que es una obligación estatal, se extiende a todas las universidades e instituciones de educación superior (art. 110). Con el proyecto se va a atacar de manera

hecho de que la reforma a la Ley 30 no haya sido consultada con la comunidad universitaria y sí con “las multinacionales y el capital financiero” y explica la introducción del ánimo de lucro como una consecuencia de los acuerdos suscritos por el país en el marco del TLC con Estados Unidos⁹⁵.

Las articulaciones y la definición del “nosotros”

Como se ha visto, la lucha del movimiento estudiantil no se plantea como una lucha gremial, sino se proyecta para representar los intereses de la sociedad colombiana. Así intenta articular diversos sectores, no sólo los estudiantes y universitarios. El discurso del movimiento intenta articular los demás estudiantes, de universidades públicas y privadas, técnicas y tecnológicas, de secundaria:

La embestida oficial en contra de la universidad y de los estudiantes hace indispensable la unidad del conjunto de procesos y vertientes existentes al interior del movimiento estudiantil, el cual fortalecido con dicha pluralidad, ahondará esfuerzos por derrotar el cúmulo de medidas que niegan la existencia de una educación pública y que hace muy oneroso estudiar en otro tipo de instituciones.⁹⁶

severa la autonomía y la democracia universitaria pues la acreditación, que es un instrumento de chantaje, adoptará formas más lesivas pues será otorgada por una entidad privada y posiblemente extranjera mediante ‘convenios de asociación’, y para colmo deberá ser pagada por las universidades (art. 77). Finalmente, persiste el subsidio a la demanda pues el gobierno se obliga a transferir recursos a las instituciones de educación superior privadas sin ánimo de lucro y a cualquiera que obtenga la acreditación de alta calidad (art. 108) y no sólo persistirá con el sistema de Icetex para los ‘subsidios de matrícula’ (art. 115), financiados por el Banco Mundial y que tanto afectan a los estudiantes, particularmente, de las universidades privadas, sino que se establecerá un Fondo para la Permanencia Estudiantil (art. 116) para los gastos de sostenimiento de ‘quien lo requiera’”. “Declaración Política del Encuentro Nacional Estudiantil del 19 y 20 de marzo de 2011 en Bogotá”, en <http://prensauniversidad.tk/>. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

95. “Esta propuesta que no se consultó con profesores, estudiantes y trabajadores, sí fue concertada con las multinacionales y con el capital financiero. Así quedó consignado en el capítulo de comercio transfronterizo de servicios del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos, en donde Colombia se comprometió a crear una ‘forma de tipo específico de entidad jurídica para los servicios de enseñanza superior’. Las multinacionales de la educación superior y las universidades corporativas requieren que las universidades sean sociedades con ánimo de lucro para repartir dividendos, recibir todo tipo de inversiones y para enterrar la educación como derecho y volverla un servicio objeto de especulación”. “Declaración Política del Encuentro Nacional Estudiantil del 19 y 20 de marzo de 2011 en Bogotá”, en <http://prensauniversidad.tk/>. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

96. “Declaración Política del Encuentro Nacional Estudiantil del 19 y 20 de marzo de

Conscientes de los enormes esfuerzos que requiere la consolidación de este proceso, pero convencidos del momento histórico que nos compete, convocamos a toda Colombia, pero en especial a los jóvenes y estudiantes, profesores, trabajadores y directivos, a que defendamos la educación como un derecho, y para que luchemos de manera decidida por un nuevo sistema educativo que sienta las bases para las transformaciones que requiere el país y así alcanzar la senda definitiva de paz, democracia y soberanía.⁹⁷

Este discurso se manifestaba en consignas como: “¿Quién es usted? Soy estudiante. No lo escuché. Soy estudiante. Una vez más. Soy estudiante, soy (bis). Yo quiero estudiar para cambiar la sociedad. ¡Vamos a la lucha!”. Este lema muestra una intención articuladora, no discrimina entre estudiantes de distintas procedencias, sino los hace equivalentes en tanto estudiantes. En ese sentido, en la Cuarta Sesión de la MANE, por iniciativa de los estudiantes del Sena, se resolvió adoptar el término Instituciones de Educación Superior (IES) en lugar del de universidades. En la declaración final se afirmó: “Porque es el romanticismo el que posibilita la existencia de sueños, anhelos y utopías. Sueños como este, el de un espacio donde se puede confluir y crear entre todos y todas los estudiantes de Colombia –sean universitarios, técnicos, tecnólogos y secundaristas⁹⁸–. Pero también pretendía articular los demás sectores populares y los movimientos sociales:

La MANE se ratifica como un espacio amplio, democrático, pluralista que reúne a organizaciones y estudiantes de instituciones de educación superior y de educación técnica y tecnológica; la MANE se constituye como escenario de trabajo y lucha por la defensa de la educación como un derecho fundamental... En su política de unidad con el movimiento social y popular del país, busca articularse con otros sectores y procesos, para avanzar en la defensa del derecho fundamental de la educación y demás derechos sociales. Se buscarán mayores niveles de articulación y coordinación con profesores y trabajadores de la educación a través de la participación en espacios como las multiestamentarias. También se invita a los compañeros y

2011 en Bogotá”, en <http://prensauniversidad.tk/>. Consultado el 7 de noviembre de 2011.
97. “Declaración de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE)”, en <http://www.ocecolombia.com/2011/09/declaracion-de-la-mesa-amplia-nacional.html>. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

98. “Declaración de la IV Sesión Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE) 3 y 4 de diciembre de 2011, Universidad Sur Colombiana, Neiva”, en <http://manecolombia.blogspot.com/>. Consultado el 10 de diciembre de 2011.

compañeras de secundaria a dar el debate frente a su participación en un espacio nacional como este. Finalmente se resalta el espíritu de la MANE de convertirse en un futuro cercano en un espacio común de defensa de la educación.⁹⁹

En fin, el discurso político del movimiento se orientó a articular el pueblo colombiano a su lucha:

En un contexto nacional en el cual priman los intereses de acumulación de unos cuantos empresarios a la voluntad del pueblo colombiano y en el que el Gobierno continua atentando contra los derechos y libertades de su población por medio de medidas antidemocráticas como la nueva ley de seguridad ciudadana y las presiones para que fuese aprobado el TLC, la radicación de una propuesta de Nueva Ley de Educación que no recoge el sentir de la comunidad universitaria y que por el contrario lesiona sus intereses es hoy otro llamado a la lucha, la organización y la movilización del pueblo colombiano en su conjunto y particularmente de sus estudiantes.¹⁰⁰

Hemos considerado la *construcción programática* como el medio a través del cual podremos constituir un proyecto de reforma a la educación superior, a partir del programa mínimo de los estudiantes, que contenga el sentir de la población colombiana en general, que incluya las necesidades de los estudiantes, este proceso será de convergencia regional, pluriétnico, multicultural y social, de la comunidad académica y los sectores sociales del pueblo colombiano.¹⁰¹

Esta disposición a articular se manifestó en consignas utilizadas en las jornadas de movilización, sobre todo en esta: “Amigo mirón: únase al montón, su hijo es estudiante y usted es trabajador”, para articular el ciudadano de a pié y mostrarle que el problema también le competía.

99. “Conclusiones de las mesas de trabajo de la Mesa Amplia Nacional de Estudiantes”, en http://funcomisionesmodep.org/index.php?option=com_content&view=article&id=85:conclusiones-de-las-mesas-de-trabajo-de-la-mesa-amplia-nacional-de-estudiantes-&catid=34:nacionales&Itemid=37. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

100. “Mesa Amplia Nacional Estudiantil ‘Jan Farid Cheng Lugo’ - Declaración Final”, en http://funcomisionesmodep.org/index.php?option=com_content&view=article&id=96:mesa-amplia-nacional-estudiantil-qjan-farid-cheng-lugoq&catid=34:nacionales&Itemid=37. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

101. “Declaración de la IV Sesión Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE), 3 y 4 de diciembre de 2011, Universidad Sur Colombiana, Neiva”, en <http://manecolombia.blogspot.com/>. Consultado el 10 de diciembre de 2011.

El proyecto: una educación gratuita y de calidad al servicio del pueblo

En correspondencia con su diagnóstico, el deber ser que el movimiento plantea, condensado en el Programa Mínimo de los Estudiantes, es un proyecto de país donde la educación juega un papel importante en la generación de igualdad, inclusión y oportunidades. Traza una política cultural (Escobar et. al. 2001:25) que desafía los significados hegemónicos de educación y democracia, en una cultura política fuertemente marcada por el neoliberalismo donde el acceso a derechos se concibe como responsabilidad del individuo más que del Estado. Consignas como “Por una educación gratuita y de calidad” ubican la responsabilidad por la educación en el Estado. El proyecto recoge la intencionalidad política del Programa Mínimo de 1971. En la Primera Sesión de la MANE se acordaron sus 6 puntos para rechazar la propuesta de nueva ley de educación superior, construir una propuesta alternativa y fortalecer el movimiento estudiantil. Si bien fue adoptado por consenso¹⁰², se presentaron dos debates.

Primero, algunos sectores plantearon que un pliego de peticiones recogería mejor las demandas locales y serviría como herramienta de negociación con el Gobierno. Otros privilegiaban un programa mínimo, pues no era momento para negociar con el Gobierno, aún no se presentaba el proyecto de ley, y para darle a la lucha una perspectiva de largo plazo que contribuyera a la unidad del movimiento¹⁰³. Al final se

102. “Si hubo consenso en algo fue en el Programa Mínimo. Hubo grandes debates... cogimos los seis puntos, los revisamos e hicimos una propuesta, y se empezó a dar el debate y se terminó adoptando por un consenso generalizado” (Entrevista 5).

103. “Hubo otra discusión muy fuerte que tenía que ver con la construcción de un pliego o un programa... porque se decía que teníamos que entrar al paro a negociar un pliego o un programa. Un pliego no correspondía al momento político de la pelea porque una característica básica de un pliego es que se hace para hacer un espacio de negociación, pero como estábamos contra una propuesta de educación con la que no estábamos de acuerdo de fondo ni de forma, pues no tenía sentido un pliego. Lo que se hizo con el sector del pliego fue hacer una carta de exigencias: garantías para movilización, retiro del proyecto de ley y desmilitarización de las universidades, enmarcadas en los objetivos del paro” (Entrevista 4).

“El tema del pliego se planteó por una cosa fundamental y es que era capaz de recoger las necesidades concretas de lo local. Porque digamos que la MANE, con todos los problemas, ha tenido la intencionalidad de discutir de abajo hacia arriba pero también de arriba hacia abajo, es decir, tiene una relación dinámica de lo nacional a lo local y de lo local a lo nacional, y si algo tenemos claro es que un programa máximo o una propuesta de ley tiene que ser hecha de abajo hacia arriba... ¿por qué no se adoptó el tema del pliego? Porque era reactivo, estrictamente era queremos esto y esto... el programa, como lo determina en términos semánticos, es pensarse la articulación del movimiento estudiantil a mediano plazo y era mucho menos reactivo” (Entrevista 5).

acordó dejar un pliego en construcción y redactar el Programa. Segundo, existió una discusión sobre el punto seis del Programa, la relación universidad-sociedad, si se debía incluir como aspiración del movimiento la solución política al conflicto armado¹⁰⁴. Al final se decidió que sí.

El Programa Mínimo¹⁰⁵ presenta una concepción de educación y de universidad que disputa los significados hegemónicos insertos en la propuesta gubernamental. El primer punto, propende por el “aseguramiento de la Educación como un derecho y una condición necesaria para el desarrollo nacional, dejando de lado su connotación como mercancía”. El segundo reivindica “la facultad de las Instituciones de Educación Superior para definir sus cuerpos de Gobierno de manera democrática y con participación mayoritaria de los estamentos que componen la comunidad universitaria en la dirección de la misma”. El tercero sostiene que el bienestar debe ser ofrecido por las universidades, financiado por el Estado, y no a través de concesiones. El cuarto plantea el descongelamiento de la planta docente en las universidades públicas y el aumento progresivo de docentes de tiempo completo y dedicación exclusiva, respeto y garantía de la libertad de cátedra y el aumento de la cobertura en educación superior con calidad. El quinto, exige respeto y apoyo a expresiones políticas, sociales y culturales y a formas de organización de profesores, estudiantes y trabajadores en las universidades, y la protección a los derechos humanos. Finalmente, el sexto plantea:

La universidad colombiana debe estar ligada a las necesidades más sentidas del pueblo colombiano y al desarrollo y progreso de su mercado interno, por tanto su actividad académica e investigativa estará a su servicio. Esto implica que la universidad pública debe discutir y adoptar un nuevo modelo pedagógico que afronte, discuta y genere alternativas con respecto a las problemáticas sociales, económicas y

104. “Una discusión de la que sí me acuerdo y que fue lo de meter dentro del programa claramente lo de la solución política al conflicto social y armado. Entonces había unos que decían que sí y otros que eso no nos incumbía” (Entrevista 1).

“Cuando se hizo el programa mínimo en la Universidad Distrital había un consenso sobre los puntos que se recogieron... Hubo una discusión muy fuerte alrededor del sexto punto, que es la relación universidad sociedad, que tiene que ver con los estudiantes alrededor de la solución política al conflicto social y armado... habían posiciones que no aceptaban que la universidad tenía que ver, pero que a partir de los argumentos se logró llegar a un consenso frente a eso y cuando se construyó el programa mínimo no hubo necesidad de votación” (Entrevista 4).

105. “Conclusiones de las mesas de trabajo de la Mesa Amplia Nacional de Estudiantes”, en http://funcomisionesmoddep.org/index.php?option=com_content&view=article&id=85:conclusiones-de-las-mesas-de-trabajo-de-la-mesa-amplia-nacional-de-estudiantes-&catid=34:nacionales&Itemid=37. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

medio ambientales que afronta el país, vincule a los grupos étnicos y culturales que componen la nación colombiana. Entendemos que la extensión universitaria hace parte integral del quehacer académico de la universidad, motivo por el cual este debe responder a las prioridades y necesidades del pueblo colombiano.

Con el Programa Mínimo la lucha del movimiento dejó de ser reactiva para tornarse proactiva, dejó de ser contra la Ley 30 y pasó a ser por otra educación. Pero la política cultural del movimiento también se orientó hacia una resignificación de la democracia. Mientras el Gobierno insistía en que el proyecto de ley debía discutirse en el Congreso, el movimiento afirmaba que dada la situación de mayorías del Gobierno, esa instancia perdía su legitimidad como espacio democrático y, en consecuencia, la reforma debía discutirse en un espacio amplio que recogiera las propuestas de diversos sectores:

Entendiendo el tema de la educación superior como uno de los más importantes para el desarrollo del país y la generación de mejores condiciones para la sociedad y el pueblo colombiano, y teniendo como base la idea de concebir la educación como un derecho, creemos firmemente en la necesidad de que esta discusión se desarrolle fuera del Congreso de la república, incluso también fuera de los claustros universitarios, de tal manera que se garantice la inclusión de múltiples sectores sociales del país, que tienen propuestas referentes a la educación superior y que tienen una gran relevancia para la generación de un modelo educativo acorde a las necesidades más sentidas del pueblo colombiano... Tenemos claro que con la actual constitución del Congreso de la República, con una amplia mayoría de la bancada de Gobierno, aglutinada en la mesa de Unidad Nacional, *no es posible asegurar una construcción realmente colectiva de la ley, así como tampoco aceptamos que esas mayorías en el Congreso nos impongan sus intereses políticos sobre las posiciones de los universitarios y del pueblo en su conjunto*. Es fundamental que bajo estas condiciones sea un escenario democrático el que construya la nueva ley de Educación Superior, el cual esté constituido por los estamentos universitarios y los sectores de la sociedad interesados en el tema¹⁰⁶.

106. “Carta abierta de los y las estudiantes colombianos a la Comisión 6 de la Cámara de Representantes, al gobierno nacional y a la sociedad colombiana”, en http://feucolombia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=170:carta-abierta-de-los-y-las-estudiantes-colombianos-a-la-comision-6-de-la-camara-de-representantes-al-gobierno-nacional-y-a-la-sociedad-colombiana&catid=38:inicio. Consultado el 11 de noviembre de 2011.

En distintos momentos se planteó la necesidad de “llenar de contenido” el Programa. En la Segunda Sesión de la MANE, se definieron tres instancias que deberían conducir a la construcción de una propuesta de ley alternativa. Primero se recogerían los aportes de los espacios locales y regionales, luego se llevaría a cabo el Encuentro Nacional Programático para, finalmente, construir una propuesta con los demás sectores interesados en un modelo alternativo de acuerdo a las necesidades del pueblo¹⁰⁷. Este compromiso se reafirma en la convocatoria a la Cuarta Sesión: “La tarea más importante de ésta generación de estudiantes es la de garantizar para las generaciones futuras la educación como Derecho, pública, gratuita, democrática y de altísima calidad, tarea que dependerá del nivel de articulación con otros sectores para la construcción colectiva y de la Unidad del movimiento estudiantil”¹⁰⁸. En la Declaración final¹⁰⁹, se planteó un calendario para la construcción del proyecto con base en el Programa Mínimo, que se articula a procesos como el cabildo nacional de educación de la Marcha Patriótica o el congreso de educación en el Congreso de los Pueblos.

La praxis cultural

Las acciones colectivas también transmiten mensajes y disputan significados. La praxis cultural (Eyerman, 1998) del movimiento llamó la atención de la opinión pública y obtuvo el apoyo de diversos sectores. Las acciones del movimiento estudiantil se han caracterizado por despliegues de contenido simbólico¹¹⁰. Pero fue en la coyuntura del 2011, aunada a la influencia del movimiento estudiantil chileno, lo que

107. “Mesa Amplia Nacional Estudiantil ‘Jan Farid Cheng Lugo’ - Declaración Final”, en http://funcomisionesmodep.org/index.php?option=com_content&view=article&id=96:mesa-amplia-nacional-estudiantil-qjan-farid-cheng-lugo&catid=34:nacionales&Itemid=37. Consultado el 7 de noviembre de 2011.

108. “Convocatoria IV Sesión Ordinaria de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil MANE”, en <http://manecolombia.blogspot.com/2011/11/convocatoria-iv-sesion-ordinaria-de-la.html>. Consultado el 29 de noviembre de 2011.

109. “Declaración de la IV Sesión Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE) 3 y 4 de diciembre de 2011, Universidad Sur Colombiana, Neiva”, en <http://manecolombia.blogspot.com/>. Consultado el 10 de diciembre de 2011.

110. “Lo que se privilegia es la transmisión de un mensaje, que sea claro. Y eso no se planeó, no se premeditó, no fue un acuerdo táctico ni mucho menos. Es decir, el movimiento estudiantil siempre se ha caracterizado por expresarse desde las ideas, desde la cultura, desde el arte, desde el folclor, siempre, o sea eso no es nuevo. Las formas de la protesta no han cambiado, lo que pasa es que son diversas y en determinados momentos priman más unas que otras o de alguna manera tienen más salida unas que otras... y el objetivo ha sido articular, ganar apoyos” (Entrevista 9).

motivó que este tipo de acción atrajera la atención¹¹¹, estimulando la imaginación y haciéndola el principal repertorio¹¹². El argumento de que las protestas estudiantiles estaban infiltradas fue contrarrestado con el carácter no violento que, en general, caracterizó el movimiento. En ello radicó buena parte de su éxito, al privilegiar repertorios como las marchas pacíficas y expresivas, con estudiantes desnudos portando en sus cuerpos eslóganes de protesta, dramatizaciones alusivas a la crisis de la educación superior y la reforma, besatones, abrazatones, carnavales y universidad al parque.

Por ejemplo, el 7 de abril, en Cali, los estudiantes hicieron cadenas humanas para proteger la movilización de la violencia. El 12 de octubre, en Pereira, marcharon con un ataúd para simbolizar que el Gobierno mataba la educación¹¹³. En Barranquilla y Bogotá, varias estudiantes marcharon desnudas con un cartel que decía: “Para estudiar nos tocó vender la ropa”. El 26 de octubre decenas de estudiantes abrazaron los policías en la plaza de Bolívar, luego se tomaron de las manos e hicieron una ronda. En la marcha del 3 de noviembre, al medio día, cerca de 500 estudiantes hicieron una besatón en el cruce de la avenida Jiménez con carrera séptima en Bogotá. En la tarde, un grupo de estudiantes se acostó en el suelo formando un letrero que decía: “Ni reforma ni Ley 30”. En la noche se desarrolló el “carnaval nocturno y besatón por la educación”. Estos repertorios tuvieron un gran apoyo de estudiantes de universidades privadas y quienes se sumaron a la protesta en el camino, surgieron de forma espontánea en lo local, y ante su éxito empezaron a planificarse a nivel nacional¹¹⁴.

111. “Algo que me di cuenta en esta movilización es que el estudiantado nunca se va a ganar los medios en términos institucionales, pero digamos al periodista, el que viene y hace la nota de prensa, era un man que respaldaba la movilización estudiantil... antes era difícil buscar los medios, ahora los medios nos buscan” (Entrevista 4).

112. “Ha cambiado las formas de protesta, eso ha sido muy importante porque ha apelado a las formas culturales, a las formas poco ortodoxas, a formas de convocatoria, hay unas formas muy particulares, la ‘ton’ es una nueva moda en el movimiento estudiantil, la besatón, la abrazatón, todo termina en ton, hay disfraces, hay música, hay batucada. Es decir, eso ha cambiado porque ya no es el mismo como nosotros lo sabemos identificar y es la misma característica del movimiento obrero de marchar, de caminar, sino que es por el contrario una cosa mucho más cultural que ha posibilitado, digamos, esa es la raíz de una cosa muy importante que tiene el movimiento estudiantil y es la gran aceptación social” (Entrevista 5).

113. “Marcha estudiantil en las principales ciudades colombianas”, en <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-305099-marcha-estudiantil-principales-ciudades-colombianas>. Consultado el 12 de octubre de 2011.

114. “Empezaron a surgir esas grandes ideas sobretudo desde lo local, eso habrá que

Prueba de esa espontaneidad fue el abrazo a los policías del 26 de octubre, determinante en el apoyo de la opinión pública. Acto significativo, transmitía un cambio en las formas de protesta. El hecho de que un movimiento que lucha por la educación se mostrara lejano a la violencia, desarmó cualquier intento de criminalizar la protesta y dio a entender que la lucha por la educación no discriminaba a nadie, ni siquiera a los policías¹¹⁵. Sin embargo, fue espontáneo. Ese día se había planeado un abrazatón y una ronda lúdica en la plaza de Bolívar para romper el estilo de ocupar ese espacio, tradicionalmente con una tarima, discursos y arengas, pero la abrazatón no incluía la policía. Al parecer, los estudiantes que lo realizaron provenían de universidades privadas o no eran organizados¹¹⁶.

decirlo... La besatón consistía en que parejas, no necesariamente heterosexuales, que durante 30 minutos, 30 con el tema simbólico de la ley 30, se besaran en forma de protesta. Pero había un cartel que decía: la educación debe ser como los besos, gratuita, de calidad y para todo el mundo. Entonces digamos que era politizar formas culturales de poner la protesta. La abrazatón era abrazarnos todos y todas, uno, en señalización de que el movimiento estudiantil se fraternalizaba (sic), se hacía mucho más fuerte, pero además era por ejemplo hacer abrazatones afuera de la universidad, hacer grandes cadenas humanas afuera de las universidades para no dejar entrar la reforma. Digamos que esas formas de protesta eran formas alternativas, eran formas muy diferentes de lo que ha sido tradicionalmente la movilización en Colombia” (Entrevista 5).

“La espontaneidad es lo que ha jugado mucho, si todo lo hubiera definido la MANE no hubiera salido ni la mitad de lo que se hizo. Usted ha visto los videos por internet, los comunicados y todo el mundo ahora es artista y se disfrazan y hacen comparsas y todo, todo el mundo tiene la iniciativa propia y hace de todo” (Entrevista 6).

115. “Yo no abrazo un policía, ni nadie de mi organización abraza un policía, pero es muy conveniente que un compañero que tal vez tenga un padre policía abraza a su padre, o abraza a su tío, o a su hermano, o a su primo, listo, si quiere hacerlo... el simple hecho de que salga una foto abrazando a un policía hace que la gente vea en nosotros una posición totalmente diferente, una posición de alguien que quiere dialogar, yo a usted no lo veo como un enemigo, yo a usted lo veo es como un ser humano que también quiere estudiar, que también quiere trabajar, que necesita también educación como yo necesito, hace que el debate no se centre en que los chinos quieren echar piedra” (Entrevista 8).

116. “El hecho de que las universidades privadas participaran implicó ese tipo de acción colectiva, las universidades públicas jamás irían a darle un abrazo a un policía... en esas marchas que terminaron con abrazos a la policía eran fundamentalmente estudiantes de universidades privadas, pues porque ellos no han tenido un ejercicio de represión como tal tan fuerte como le ha tocado a otros espacios de universidades públicas. Yo creo que los estudiantes de universidades públicas después de ver asesinado uno de sus compañeros no iban a darle un abrazo a un policía” (Entrevista 4).

“El tema de los abrazos a los policías fue algo espontáneo que sucedió el día 26 de octubre aquí en Bogotá. Eso no había pasado en ninguna región y eso lo hicieron unos estudiantes de universidades privadas. Y eso fue determinante. Muchos y muchas no estuvimos de

Corolario

En 2011 el movimiento estudiantil generó un intenso ciclo de protesta, como pocas veces se ha visto en la historia reciente de Colombia, para oponerse a la reforma de la educación superior y plantear un modelo de educación y de país distinto. En el camino consiguió articular a su lucha diversos actores descontentos con medidas como la introducción del ánimo de lucro y el hecho de que la reforma no fuese construida democráticamente.

El éxito del movimiento se explica por distintos factores. Aunque las estrategias estatales de represión y criminalización de la protesta no cesaron, el movimiento contó con un contexto que redujo los costos de la acción colectiva producto de una actitud distinta del Gobierno nacional en el manejo de la protesta, una estructura de oportunidades particular en Bogotá donde la Alcaldía asumió una actitud de respeto al derecho de protesta y un contexto de movilización mundial y estudiantil. Pero no todo se explica por el contexto estructural, el movimiento creó sus propias oportunidades políticas al articular diversos sectores a su lucha, estudiantes de toda índole, profesores, trabajadores, padres de familia y sectores de la clase política. Fue ello lo que le permitió ganar el debate sobre la educación superior en la opinión pública y el apoyo de actores sociales y populares, generar intranquilidad en la coalición de gobierno y llevarlo a retirar su propuesta y disponerse a la construcción concertada de una reforma.

El éxito no habría sido posible sin la MANE, pues le permitió al movimiento generar un proceso amplio de unidad y plantear una apretada agenda de movilizaciones innovadoras de carácter nacional. Esta es una organización joven y en construcción que, si bien responde a las presiones de la coyuntura, recoge aprendizajes de distintas experiencias de unidad. Su estructura horizontal y asamblearia tuvo que lidiar con problemas de coordinación y en los mecanismos de toma de decisiones y tensiones producto de la emergencia de un discurso antiorganización, la discusión de las vocerías y la articulación con las regiones. Pero el escenario de unidad permitió la generación de estrategias discursivas para contrarrestar las campañas mediáticas del Gobierno y comunicar

acuerdo porque si bien es cierto hoy el movimiento estudiantil ha sabido entender que el problema no es la policía... y muchos y muchas estuvimos al frente de que no hubiera disturbios, no por defender a la policía, como se ha planteado, sino porque creíamos que la discusión era llegar a la plaza de Bolívar y plantear lo que estábamos pidiendo” (Entrevista 5).

“Los que abrazaron a la policía fueron sectores no organizados y fueron espontáneas” (Entrevista 10).

los propósitos del movimiento. El éxito también se debe en buena medida a estas estrategias donde el principal antagonista es el Gobierno, se reivindica la educación como derecho y no como mercancía, y se plantea una lucha que se proyecta más allá de la comunidad universitaria y el estudiantado para articular diversos actores sociales y populares. Una política cultural que desafía significados hegemónicos de educación, universidad y democracia, y una praxis cultural renovada con amplia aceptación social.

El movimiento deberá enfrentar el desafío de plantear un proyecto de reforma de la educación superior alternativo y democrático, construido con otros sectores, sin perder la capacidad de movilización, y consolidar su proceso organizativo. De ello dependerá su impacto institucional. Queda por ver si su influjo en la cultura política, principalmente la gran aceptación social que despertó la protesta, es o no duradero y si se mantienen los niveles de acción colectiva. Por ahora, el movimiento ha revitalizado la protesta como forma de expresión y participación política, aspecto que no es menor en un país donde históricamente no ha tenido usos e impactos trascendentales.

Bibliografía

- Blee, Kathleen M., y Taylor Verta. "Semi-Structured Interviewing in Social Movement Research", en Bert Klandermans y Suzanne Staggenborg (eds.), *Methods of social movement research*, Minneapolis-Londres, University of Minnesota Press, 2002, pp. 92-117.
- Della Porta, Donatella. "Movimientos sociales y Estado: algunas ideas en torno a la represión policial de la protesta", en Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, Madrid, Itsmo, 1999, pp. 100-142.
- Escobar, Arturo, Sonia Álvarez y Evelina Dagnino. "Introducción. Lo cultural y lo político en los movimientos sociales latinoamericanos", en *Política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Madrid, Taurus-Icanh, 2001, pp. 17-48.
- Eyerman, Ron. "La praxis cultural de los movimientos sociales", en Pedro Ibarra y Benjamín Tejerina (eds.), *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Trotta, 1998, pp. 139-163.
- Gamson, William A. y David S., Meyer. "Marcos interpretativos de la oportunidad política", en Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N Zald. (eds.). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, Madrid, Itsmo, 1999, pp. 389-412.
- Johnston, Hank. "Verification and Proof in Frame and Discourse Analysis", en Bert Klandermans y Suzanne Staggenborg (eds.).

- Methods of social movement research*, Minneapolis-Londres, University of Minnesota Press, 2002, pp. 62-91.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe. *Hegemonía y estrategia socialista*, Madrid, Siglo XXI, 1987.
- McAdam Doug. “Orígenes terminológicos, problemas actuales, futuras líneas de investigación”, en Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, Madrid, Itsmo, 1999, pp. 49-70.
- McAdam, Doug, John D. McCarthy y Mayer N. Zald. “Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales”, en Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, Madrid, Itsmo, 1999, pp. 21-46.
- McCarthy, John D. “Adoptar, adaptar e inventar límites y oportunidades”, en Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, Madrid, Itsmo, 1999, pp. 205-220.
- Melucci, Alberto. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, Colegio de México, 1999.
- Olson, Mancur. “La lógica de la acción colectiva”, en Albert Batlle (ed.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 1992, pp. 203-220.
- Rivas, Antonio. “El análisis de los marcos: una metodología para el estudio de los movimientos sociales”, en Pedro Ibarra y Benjamín Tejerina (eds.), *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Trotta, 1998, pp. 181-215.
- Smelser, Neil. *Teoría del comportamiento colectivo*, México, FCE, 1995.
- Snow, David A. y Robert D., Benfort. “Master frames and cycles of protest”, en Aldon D. Morris y Mueller Carol McClury, *Frontiers in social movement theory*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1992, pp. 133-155.
- Tarrow, Sidney. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza, 1997.
- Tarrow, Sidney. “Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales”, en Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, Madrid, Itsmo, 1999, pp. 71-99.
- Touraine, Alain. *El regreso del actor*, Buenos Aires, Eudeba, 1987.
- Zald, Mayer N. “Cultura, ideología y creación de marcos estratégicos”, en Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, Madrid, Itsmo, 1999, pp. 369-388.

DOCUMENTOS MANE

- “Carta abierta de los y las estudiantes colombianos a la Comisión 6 de la Cámara de Representantes, al gobierno nacional y a la sociedad colombiana”, en http://feucolombia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=170:carta-abierta-de-los-y-las-estudiantes-colombianos-a-la-comision-6-de-la-camara-de-representantes-al-gobierno-nacional-y-a-la-sociedad-colombiana&catid=38:inicio [noviembre 8 de 2011]. Consultado el 11 de noviembre de 2011.
- 2º Comunicado a propósito de la radicación de la Ley de Educación Superior”, en <http://www.conapcolombia.org/?p=1454>. Consultado el 7 de noviembre de 2011.
- “Comunicado de la Mesa Amplia Estudiantil de Universidades Privadas-Bogotá”, en <http://prensauniversidad.tk/> [octubre 4 de 2011]. Consultado el 22 de noviembre de 2011.
- “Comunicado MANE Jornada Nacional de Movilización 12 de Octubre de 2011” en <http://manecolombia.blogspot.com/search?updated-min=2011-01-01T00%3A00%3A00-08%3A00&updated-max=2012-01-01T00%3A00%3A00-08%3A00&max-results=19> [octubre 12 de 2011]. Consultado el 6 de noviembre de 2011.
- “Conclusiones Comité Operativo, 5 de noviembre de 2011”, en http://funcomisionesmodep.org/index.php?option=com_content&view=article&id=105:conclusiones-comite-operativo-05-de-noviembre-de-2011&catid=34:nacionales&Itemid=37 [noviembre 10 de 2011]. Consultado el 11 de noviembre de 2011.
- “Conclusiones de las mesas de trabajo de la Mesa Amplia Nacional de Estudiantes”, en http://funcomisionesmodep.org/index.php?option=com_content&view=article&id=85:conclusiones-de-las-mesas-de-trabajo-de-la-mesa-amplia-nacional-de-estudiantes-&catid=34:nacionales&Itemid=37 [agosto 21 de 2011]. Consultado el 7 de noviembre de 2011.
- “Conclusiones del Comité operativo de la MANE del 10 de septiembre de 2011”, en <http://www.ocecolombia.com/2011/09/conclusiones-del-comite-operativo-de-la.html> [septiembre 14 de 2011]. Consultado el 7 de noviembre de 2011.
- “Conclusiones del Encuentro Nacional Estudiantil del 19 y 20 de marzo de 2011 en Bogotá”, en <http://www.moir.org.co/Conclusiones-del-Encuentro.html>. Consultado el 7 de noviembre de 2011.
- “Convocatoria Encuentro Nacional Estudiantil, 19 y 20 de marzo de 2011”, en <http://prensauniversidad.tk/> [marzo 20 de 2011]. Consultado el 7 de noviembre de 2011.
- “Convocatoria IV Sesión Ordinaria de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil MANE”, en <http://manecolombia.blogspot.com/2011/11/convocatoria-iv-sesion-ordinaria-de-la.html>. Consultado el 29 de noviembre de 2011.
- “Declaración de la IV Sesión Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE) 3 y 4 de diciembre de 2011, Universidad Sur Colombiana, Neiva”, en <http://manecolombia.blogspot.com/> [diciembre 10 de 2011]. Consultado el 10 de diciembre de 2011.

- “Declaración de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE)”, en <http://www.ocecolombia.com/2011/09/declaracion-de-la-mesa-amplia-nacional.html> [agosto 21 de 2011]. Consultado el 7 de noviembre de 2011.
- “Declaración Política del Comité Operativo de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil del 7 de mayo de 2011 en Bogotá”, en <http://prensauniversidad.tk/>. Consultado el 5 de noviembre de 2011.
- “Declaración Política del Encuentro Nacional Estudiantil del 19 y 20 de marzo de 2011 en Bogotá”, en <http://prensauniversidad.tk/>. Consultado el 7 de noviembre de 2011.
- “Declaración Política Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE)”, en <http://manecolombia.blogspot.com/2011/11/declaracion-politica-mesa-amplia.html> [noviembre 13 de 2011]. Consultado el 13 de noviembre de 2011.
- “MANE y Consulta Nacional Universitaria” [sin fecha.]
- “Mesa Amplia Nacional Estudiantil ‘Jan Farid Cheng Lugo’ - Declaración Final”, en http://funcomisionesmodep.org/index.php?option=com_content&view=article&id=96:mesa-amplia-nacional-estudiantil-qjan-farid-cheng-lugoq&catid=34:nacionales&Itemid=37 [octubre 21 de 2011]. Consultado el 7 de noviembre de 2011.
- “Nuestra palabra empeñada - Declaración MANE 16 de Noviembre”, en <http://manecolombia.blogspot.com/>. Consultado el 16 de noviembre de 2011.

ENTREVISTAS

1. Integrante (m) de la Coordinadora Estudiantil de Asuntos Rurales (CEAR), Bogotá, noviembre 11 de 2011.
2. Integrante (m) del Proceso Nacional Identidad Estudiantil, Bogotá, noviembre 16 de 2011.
3. Integrante (f) de Conciencia Crítica, Bogotá, noviembre 16 de 2011.
4. Integrante (m) de la Federación de Estudiantes Universitarios (FEU), Bogotá, noviembre 17 de 2011.
5. Integrante (m) del Sindicato Estudiantil, Bogotá, noviembre 17 de 2011.
6. Integrante (m) de la Organización Colombiana de Estudiantes (OCE), Bogotá, noviembre 21 de 2011.
7. Integrante (m) de la Federación Universitaria Nacional (FUN-Comisiones), Bogotá, noviembre 22 de 2011.
8. Integrante (f) de la Corriente Estudiantil Alternativa Popular, Bogotá, noviembre 22 de 2011.
9. Integrante (m) del Proceso Nacional Identidad Estudiantil, Bogotá, noviembre 23 de 2011.
10. Integrante (m) de la Asociación Colombiana de Estudiantes Universitarios (ACEU), Bogotá, Noviembre 23 de 2011.
11. Integrante (m) de Rebeldía Estudiantil Organizada (REO), Bogotá, noviembre 23 de 2011.

Índice de autores

2006 2012

REVISTA CIENCIA POLÍTICA
N° 1-14

Nota: El número en negras indica el número de la revista; el segundo, la página.

- A Acosta, Yamandú · **6**,66
- B Baró Herrera, Silvio · **5**,36
Barrachina Lisón, Carlos · **8**,147 · **14**,36
Becerra, María José · **5**,73
Becerra Mayorga, Witton **2**,102
Becerra Ostos, Silvia Juliana · **7**,125
Biderbost Moyano, Pablo Nicolás · **9**,9
Blanco, Osvaldo · **7**,26
Bonilla Borda, Juan Carlos · **7**,168
Bouhdiba, Sofiane · **7**,113
Buffa, Diego · **5**,50
Burbano López, Galo · **12**,147
- C Cabrera Thompson, Lázaro · **5**,89
Camacho Escamilla, Camilo · **10**,153
Castro Orellana, Rodrigo · **7**,7
Cepeda Anaya, María Fernanda · **10**,136
Coakley, John · **1**,7
Cortés, Sergio · **3**,308 · **5**,96
Cortés Guerrero, José David · **11**,39
Cruz Rodríguez, Edwin · **3**,7 · **8**,82 · **9**,177 · **12**,170 · **14**,143
- D Díaz Díaz, Alexander · **7**,70
Durán-Martínez, Angélica · **9**,78
- E Estrada Álvarez, Jairo · **1**,141

195

- F Figueroa Chaves, Sandra Patricia · 12,109
- G Gómez Contreras, Elías · 11,82
Gómez de Mantilla, Luz Teresa · 12,109
Gómez-Muller, Alfredo · 2,9 · 9,157 · 10,9
González Celis, Paulo Alberto · 2,230
González, Olga Lucía · 9,62
Guerra, Hugo Fernando · 6,178
Guerra Urrego, Hugo Fernando · 7,168
- H Hernández Guzmán, Diego Mauricio · 9,174 · 10,120
Hernández Mora, Juan Ignacio · 14,36
Hernández, Luis Humberto · 1,213 · 5,114
Herrera Zgaib, Miguel Ángel · 8,8
Hinojosa, Miriam · 3,9
- J Jiménez M., Carolina · 13,150
Jolly, Jean-François · 3,124
Joven Bonello, Ana María · 11,101
- K Kabunda Badi, Mbuyi · 4,40
Knoepfel, Peter · 3,9
Kruijt, Dirk · 14,94
- L Langa, Vitoria A. · 4,88
Larrue, Corinne · 3,9
Leal-Castro, Diego · 9,35
Lesmes Espinel, Sergio Armando · 10,136
Lombana Reyes, Melina · 13,40
Londoño Niño, Édgar Andrés · 8,69
López Restrepo, Andrés · 2,151
López Velasco, Sirio · 6,136
- M Marquardt, Bernd · 11,56
Martínez Coral, Patricia · 3,186
Martínez Cortés, Paula · 13,113
Mejía, Marco Raúl · 11,128
Mejía Quintana, Óscar · 1,30 · 2,53 · 5,143 · 6,80 · 10,22
Miñana Blasco, Carlos · 12,77
Mesa Cuadros, Gregorio · 1,263
Moncayo Cruz, Víctor Manuel · 10,43
Moreno Sarmiento, Christian A. · 13,6
Múnera Ruiz, Leopoldo · 1,149 · 6,80 · 12,6
Munévar, Dora Inés · 4,88
- O Olivé, León · 6,18
Ordóñez, Freddy Milciades · 4,151 · 13,80

- Otálvaro Marín, Bairon · 3,153
- P Pachón Soto, Damián · 5,8 · 9,131
 Puello-Socarrás, José Francisco · 3,69 · 8,115
- Q Quiñones Páez, Julio · 10,84 · 6,150 · 2,140 · 1,100
- R Rodríguez Bernal, Adolfo · 3,214 · 4,122
 Rodríguez, Gina Paola · 2,53
 Rodríguez, José Gregorio · 12,41
 Rodríguez Rincón, Yolanda · 8,38
 Rojas Betancourt, Danilo · 1,58
 Roll, David · 9,35
 Roth Deubel, André-Noël · 3,43
 Rizk, Hadi · 2,83
 Rozo, Mauricio · 1,213
- S Saint-Pierre, Héctor Luis · 14,7
 Salas Astrain, Ricardo · 7,89
 Saldarriaga Vélez, Óscar · 11,7
 Salvat Bologna Pablo · 7,89
 Sánchez Ángel, Ricardo · 2,227 · 6,9,
 Serrano Caldera, Alejandro · 6,47
 Stolicz, Beatriz · 1,73
- T Tatis Amaya, Javier Alfredo · 7,150
 Toro Pérez, Catalina · 3,248 · 6,109 · 9,104 · 11,157
 Torres Corredor, Hernando · 1,113
 Torres, Miguel Agustín · 3,278
- U Uribe Merino, Catalina · 2,25
- V Vargas Olarte, Daniel Alejandro · 4,74
 Vargas Velázquez, Alejo · 1,179 · 2,168 · 5,174 · 14,61
 Varone, Frédéric · 3,9
- w Wabgou, Maguemati · 2,203 · 4,13 · 14,113
- Z Zamora Aviles Edgar Alberto · 13,6
 Zelik, Raul · 7,50

Instrucciones para el envío de artículos

La *Revista Ciencia Política* es una publicación semestral del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Tiene la finalidad de difundir y proyectar, a través de artículos de excelente calidad académica y científica, el pensamiento y el conocimiento desarrollado en el campo de la Ciencia Política por las diversas comunidades académicas.

La estructura de la revista gira en torno a secciones básicas: Tema Central, Investigación, Recensiones y Reseñas. Los artículos deben caracterizarse por la pertinencia temática en el campo de la Ciencia Política (aportes académicos o investigativos, reflexiones con sólidas bases bibliográficas o revisiones teóricas coherentes) y el manejo adecuado del lenguaje (claridad expositiva y coherencia conceptual). El contenido de los artículos, recensiones y reseñas debe ser original e inédito, y no debe ponerse a consideración de forma simultánea a comités editoriales o evaluadores de otra publicación. En el caso de traducciones de textos académicos, se debe incluir la autorización para su publicación. Para tales efectos se remitirá a los autores y autoras de los textos *Cartas de originalidad*, que deberán ser firmadas certificando las anteriores exigencias, así como *Licencias de propiedad, intelectual*, que garantizaran la protección y promoción de los derechos de autor.

198

Para ello, la *Revista Ciencia Política* se rige por la Declaración de Berlín respecto del mecanismo de acceso abierto establecido por la Sociedad Max Planck. El autor(es) o autora(s) y aquellos(as) que tienen los derechos sobre las contribuciones deben garantizar a todos los usuarios el acceso libre de forma irrevocable para ámbito mundial, con licencia para copiar, usar, difundir, transmitir y exponer las obras públicamente, y también para elaborar y distribuir las obras que se deriven, en cualquier medio digital y con cualquier finalidad responsable, a cambio del compromiso de citar como es necesario la autoría (las normas de la comunidad dictarán los mecanismos para hacer cumplir adecuadamente el uso de la atribución y de la responsabilidad de las obras publicadas, tal y como se hace en la actualidad), como también el derecho a hacer copias impresas en poca cantidad y para uso personal.

Igualmente, se espera que los trabajos correspondan a la tipología de textos establecida por el Servicio de Indexación de Revistas Científicas y Tecnológicas Colombianas de Colciencias. Dicha tipología se presenta a continuación:

1. *Artículo de investigación científica y tecnológica*. Documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de proyectos de investigación. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.
2. *Artículo de reflexión*. Documento que presenta resultados de investigación desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.

3. *Artículo de revisión*. Documento resultado de una investigación donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias.
4. *Artículo corto*. Documento breve que presenta resultados originales preliminares o parciales de una investigación científica o tecnológica, que por lo general requieren de una pronta difusión.
5. *Reporte de caso*. Documento que presenta los resultados de un estudio sobre una situación particular con el fin de dar a conocer las experiencias técnicas y metodológicas consideradas en un caso específico. Incluye una revisión sistemática comentada de la literatura sobre casos análogos.
6. *Revisión de tema*. Documento resultado de la revisión crítica de la literatura sobre un tema en particular.

Criterios técnicos para la presentación de textos

La *Revista Ciencia Política* se ciñe a las reglas de redacción científica de la American Psychological Association (APA) presentadas en la sexta edición de su “Manual de estilo”.

Los artículos deben presentarse con las siguientes características generales:

- Archivos en formato Word, tamaño carta (21,59 x 27,54 cm), letra Times New Roman 12 pt, a espacio sencillo y alineado a la izquierda.
- Título del artículo en español y en inglés.
- Nombre completo de las autoras o autores.
- Perfil de cada autor o autora (formación académica, cargo o campo de desempeño, filiación institucional, país de adscripción).
- Resumen (2.000 caracteres máximo, incluidos espacios) en español e inglés.
- Palabras clave (5) en español e inglés.
- Reglas de redacción científica de la American Psychological Association (APA).
- Extensión máxima de caracteres (incluidos espacios): 50.000 a 60.000
- La revista CP acepta hasta dos niveles de titulación dentro del texto que deben establecerse previamente desde Word, mediante el uso de la paleta de estilos del programa, especificando un tamaño y estilo de letra diferente para cada uno de ellos.
- Bibliografía completa referenciada al final del artículo.
- Las reseñas deben tener una extensión máxima de 10.000 caracteres (incluidos espacios).
- Los textos que no se ajusten a las anteriores pautas serán devueltos a los autores y autoras para su revisión y modificación.

Para consultar las normas de citación manejadas por la *Revista Ciencia Política*, pueden remitirse a su página web en su sección “Instrucciones para Autoras y Autores” (<http://168.176.26.17/recipo/?q=node/8>).

Proceso de evaluación

El proceso de arbitraje de los artículos está compuesto por tres fases:

1. Una vez recibido el artículo, una primera revisión verifica que se cumplan rigurosamente los criterios técnicos (que el artículo cuente con resumen, título y palabras clave en inglés y español, número máximo de caracteres, bibliografía, etc.).
2. Si las pautas técnicas son acatadas, el escrito es presentado ante el Comité Editorial de la revista. Este órgano, en cabeza de uno de sus miembros elegido por afinidad temática, emite una primera valoración de los textos. Si son considerados no publicables, los mismos son archivados; si por el contrario los artículos son valorados como publicables, son remitidos a dos evaluadores o evaluadoras académicas, externas a este órgano, quienes emitirán respectivamente dos evaluaciones. En caso de que las valoraciones sean positivas, el artículo se considera publicable. Si por el contrario, las dos valoraciones son negativas, el artículo se considera no publicable y se procederá a archivarlo. En caso de que una de las evaluaciones sea positiva y la otra negativa, se tomará en cuenta el concepto aprobatorio del Comité Editorial para hacer un balance de las tres valoraciones, que para el caso puntual corresponderían a dos aprobatorias y una negativa. En este caso, el artículo se considerará publicable.

Tanto la revisión hecha por el Comité Editorial como la realizada por los(as) pares evaluadores(as) se realiza bajo la modalidad de anonimato, obviando los datos del autor o autora del texto que se somete a revisión. Así, los(as) evaluadores y evaluadoras externos(as) realizan su labor bajo la modalidad del doble ciego, y emiten su concepto basándose en el análisis de la originalidad y los aportes del artículo, la pertinencia del tema, la coherencia lógico-expositiva, la existencia de un marco teórico, la bibliografía utilizada y la calidad del contenido. De igual manera, las evaluaciones de los artículos son enviadas a sus respectivos(as) autores o autoras obviando el nombre de las personas que han revisado los textos, de manera tal que la identidad de los evaluadores y evaluadoras se mantenga anónima.

3. Cada una de las evaluaciones emitidas tanto por el Comité Editorial como por los(as) pares evaluadores(as) externos(as) serán enviadas al autor(es) o autora(s) del artículo, para que de acuerdo a las sugerencias y comentarios, se realicen las modificaciones pertinentes a los textos. En ningún caso un artículo será publicado sin primero haber sido modificado de acuerdo a los comentarios y sugerencias anotados en cada una de las evaluaciones.

Los artículos que se han considerado publicables y han sido modificados de acuerdo a las sugerencias anotadas por los(as) pares evaluadores(as), inician el procedimiento editorial (corrección de estilo, diagramación, impresión), cuyos avances son permanentemente referidos al autor(es) o autora(s) del artículo.

Remisión de artículos y otros textos para publicación

Los documentos deben ser enviados a los siguientes correos electrónicos:

recipo_fdbog@unal.edu.co

recipo@gmail.com