

Pautas

para desarrollar el concepto de

Paz Cultivable



✦ Vicente Torrijos Rivera

Profesor de Ciencia Política y Relaciones Internacionales / Universidad del Rosario, de Lógica Estratégica / Escuela Superior de Guerra, y de Paz y Conflictos / Universitat Oberta de Catalunya, España.

Por medio de un estudio de las políticas de seguridad y defensa de Colombia y Panamá, el internacionalista Vicente Torrijos realiza un análisis factorial de la seguridad en el que intenta precisar cuál es el papel que desempeñan los países en el cultivo de la paz.

Este es un estudio sobre dos políticas de seguridad democrática o seguridad y defensa: la colombiana y la panameña, en un contexto global. Busca identificar factores, es decir, elementos, con causas, que, expresados unilateralmente, sirvan para entender la evolución de un cierto hábitat de seguridad caracterizado por componentes de la más variada naturaleza histórica, geoestratégica y cultural.

A diferencia de lo que sucede con escenarios multilaterales demasiado amplios, donde los compromisos no siempre muestran la verdadera conducta de los actores que concurren en una declaración o un plan de acción, el estudio de pocos actores —vecinos o no—, a los que se quiere agrupar con ánimo comparativo, o simplemente aditivo (asociativo), muestra contrastes, coincidencias o expresiones disruptivas, útiles para entender las corrientes que conforman el mapa climático o espectro de la seguridad global.

En ese sentido, el estudio parte del supuesto de que los dos países manejan criterios disímiles, pero no por eso discordeste en materia de seguridad. Antes bien, ellos estarían reflejando

una tendencia, probablemente muy generalizada, a armonizar constructivamente sus concepciones estratégicas con el fin de involucrarse en un proceso al que, por analogía, podría dársele el nombre de paz cultivable, tanto regional como planetaria (valga decir, una paz inacabada, pero nutrida de manera conjunta; germinal, progresiva y productiva, así como útil y sostenible, a pesar de los riesgos que supone y las amenazas que la acechan).

De tal modo, éste no es el estudio de unas políticas públicas, ni de dos políticas exteriores, ni de una relación bilateral, pero tiene un poco de cada una de ellas y, como se dijo, examina los fundamentos y proyecciones que orientan la reflexión y el tratamiento concreto de la seguridad y la defensa en un núcleo interestatal bien definido: Colombia y Panamá.

Para hacer este trabajo, se requiere un abordaje múltiple, en el que concurren diferentes puntos de vista sobre el problema para entender mejor

los intereses nacionales y las expectativas de los pueblos, al tiempo que tales intereses y expectativas alimentan las reflexiones intelectuales acerca de la seguridad y la defensa.

Al tender este puente entre teoría y práctica se perciben con mayor nitidez —sobre todo en el caso de países situados en un mismo ámbito geográfico— las dinámicas regionales, hacia una convivencia pacífica o hacia una cohabitación conflictiva.

Por otra parte, al estudiar países localizados en áreas distintas, se puede registrar qué tipo de fuerzas, intenciones y discursos dominan los ambientes de seguridad y qué tanta dispersión o cohesión existe al respecto en el sistema internacional.



El cultivo de la paz es una idea que parte del papel que juegan los actores en el proceso, sobre todo las élites, tanto en sentido gubernamental como no gubernamental.

En otras palabras, el estudio intenta precisar cuál es el rol que desempeñan unos y otros países en el cultivo de la paz —una idea con un punto de partida muy definido: el papel que juegan los actores en el proceso, sobre todo las élites, tanto en sentido gubernamental como no gubernamental—.

Apelando a un lenguaje gráfico, de este modo podría apreciarse cuál es, en un momento dado, la conducta exhibida por los diferentes cultivadores de paz, así como el mapa de uso y tenencia de la seguridad. Se detectaría qué áreas del globo estarían mostrando, en cierto lapso, una vocación hacia un tipo de convivencia u otro, si se ven abocadas a un desastre, o si pueden ser definidas como parcial o irredimiblemente estériles.

Asimismo, podría mostrarse cómo algunos gestores de paz cultivable estarían más interesados en la adecuación de esa paz, otros más inclinados hacia la producción intensiva, la alteración de sus componentes o el control de plagas, en tanto que los transgresores, a cual más perversos, podrían estar tratando de infestar un área o, sencillamente, sembrando la discordia.

Visto así, las tendencias hacia una paz cultivable estarían habitualmente correspondidas por el fortalecimiento de una seguridad consociativa, o aquella que se presenta cuando, al fragor de los conflictos, los líderes pactan acuerdos sobre los que se reconstruye el tejido social afectado y se restablecen las condiciones de productividad y estabilidad relativa.

De ahí que el tratamiento del problema a partir de lo nacional no excluye los balances que se hagan a escala regional. Lo que sucede es que si esta situación no se depura oportunamente, podría caerse en la tentación de sobrevalorar el declaracionismo, es decir, exaltar los textos resultantes de las cumbres regionales o mundiales hasta el punto de confundirlos con la realidad misma. Al

fin y al cabo, basados en metas ideales, ellas no siempre resultan tangibles y verdaderamente manejables a escala nacional.

Esto quiere decir que los movimientos multilaterales no deben opacar en ningún caso el estudio de fenómenos típicamente unilaterales, más aún cuando ellos se están presentando frecuentemente asociados con un esquema interactivo de alta complejidad al que cada día se recurre con mayor asiduidad: la conformación de coaliciones para propósitos tan específicos como pasajeros.

En el fondo, la Carta de Seguridad Andina, por ejemplo, o la Conferencia Extraordinaria de la OEA sobre Seguridad desarrollada en México, en 2003, son sólo insumos que animan y nutren el análisis factorial de la seguridad, pues aunque algún día se llegará a una auténtica política exterior y de seguridad común en América Latina, o todos los países concordasen con que alrededor de la Carta de la ONU se está llegando a un régimen global de seguridad, nunca se podría ignorar que los valores, la identidad, el interés y las expectativas de cada pueblo o país marcan expresamente la evolución de los múltiples subsistemas transformadores de seguridad.

Subsistemas de seguridad que, sumados entre sí, no necesariamente explican el estado de gobernabilidad global, pero ayudan a definirla mejor en tanto son piezas de un complejo tejido, o arquitectura, o lienzo planetario y cuya naturaleza es cambiante, multidimensional, intermitente y elevadamente imprecisa. Estas aproximaciones suponen la necesidad de desbordar el formalismo típico en muchos estudios comparativos.

La praxis de seguridad abarca, pues, todas estas posibilidades, y en vez de acentuar la brecha existente entre los conceptos

de seguridad y defensa, los aproxima de manera indisoluble, aflorando, de tal modo, un interrogante que es la esencia misma del análisis factorial aquí planteado: ¿qué potencial de socialización de seguridad tienen los países estudiados?

He ahí, entonces, el interrogante clave del ejercicio analítico que proponemos. Y para dar respuesta, parece necesario emprender disecciones y taxonomías (estudiar los fundamentos) de las políticas de seguridad, establecer unos criterios comparativos, y escudriñar en qué medida las políticas de seguridad democrática de esos países se alejan o se aproximan a las corrientes colectivamente aceptadas como deseables de acuerdo con las circunstancias de cada momento histórico, o sea, tratar de responder cuál es, precisamente, su potencial de socialización de seguridad.

Un turbulento ecosistema de seguridad

El subsistema transformador de seguridad. Como se anunció previamente, está conformado por Colombia y Panamá. Ambos países hicieron parte de un mismo Estado que se vio escindido a comienzos del siglo XX cuando los Estados Unidos motivaron la separación panameña y construyeron el Canal Interoceánico.

Tras años de fuerte tensión acumulada que distanciaron a Bogotá y Washington, la brecha se hizo más profunda aún entre Panamá y Washington, aunque es preciso destacar que los intereses nunca se polarizaron de manera irremediable ni siguieron la lógica del enfrentamiento bipolar Este-Oeste, ya que el gobierno panameño jamás estuvo situado en la órbita de Moscú.

De hecho, durante la década de los 70, las relaciones entre Bogotá y Panamá llegaron a un punto de comprensión tal que los Estados Unidos accedieron a firmar los tratados que devolvieron plenamente la soberanía panameña sobre el mencionado canal.

En la posguerra fría, la reconciliación fue consolidándose cada vez más entre los países vecinos, con base en:

- Tres conceptos básicos: democracia, desarrollo y globalismo.
- Tres fuentes de amenaza: organizaciones subversivas (Frentes 57 y 58 de las Farc, y Eln), organizaciones de autodefensa contra la subversión (Auc), y crimen organizado alrededor del narcotráfico.



Por último, a medida que esa reconciliación fue asentándose, cobró cada vez mayor dinamismo el triángulo Washington-Panamá-Bogotá como pieza destacada en las relaciones interamericanas, sobre todo en lo concerniente a la lucha global contra el terrorismo, fenómeno que enmarca de manera precisa las relaciones de seguridad y defensa entre los tres países.

Con todo, las diferencias –apenas naturales– en cuanto a la interpretación y el manejo de temas específicos y particulares de seguridad aparecen como un fenómeno significativo no tanto entre Panamá y Bogotá –países que manejan sus asuntos a una escala similar–, como entre éstos y Washington, debido a que la agenda de los Estados Unidos tiene naturaleza y cobertura globales.

En esta lógica, cabe agregar que la desmilitarización de la fuerza pública en Panamá, así como el fenómeno opuesto en Colombia, o sea, la creciente militarización para atender las exigencias del conflicto armado interno, no son circunstancias que hayan significado alteración alguna en el hábitat de se-

guridad que nos ocupa, pues aún los incidentes fronterizos han sido atendidos de manera combinada y conjunta, contando con la cooperación estrecha de los Estados Unidos (por la vía de acuerdos de interdicción marítima y aérea, Plan Colombia e Iniciativa Regional Andina).

Amenazas comunes. Podría sostenerse que los dos países se perciben compartiendo el mismo cuadro de amenazas, aunque la concepción del fenómeno varía entre ellos.

En efecto, el marco filosófico de la política panameña, regido por la seguridad integral y la seguridad humana, lleva a contemplar, en sentido amplio, amenazas indirectas como pandemias, degradación ambiental, desastres naturales, miseria e ignorancia, que no aparecen en una política como la colombiana, que no las desconoce pero que entiende las amenazas como un fenómeno dirigido, desde adentro o desde afuera, por un agente concreto con intenciones precisas de afectar el funcionamiento del sistema social y político.

Tabla 1. Marco Particular de las Amenazas

	Colombia	Panamá
Amenazas-núcleo		
Drogas ilícitas-narcotráfico	+	+
Tráfico de armas, municiones y explosivos	+	+
Homicidio	+	+
Amenazas-contorno		
Tráfico ilícito de migrantes	-	+
Ciberterrorismo	-	+
Desplazamientos interfronterizos masivos de personas	-	+
Finanzas ilícitas (de la subversión)	+	-
Secuestro y extorsión	+	-
Blancos Vulnerables		
01 Población civil	+	+
02 Areas fronterizas	+	+
03 Infraestructura crítica (petróleo, energía, canales, carreteras, puertos, aviación, servicios públicos, etc.)	+	+

Los dos países se entienden como piezas de la lucha global contra el terrorismo. En esa medida, hay una coincidencia insoslayable que concuerda con las tendencias universales, tanto de la Organización de Naciones Unidas en sentido estricto, como de la comunidad internacional en un sentido abierto y amplio.

Adicionalmente, ambos contemplan diversos fenómenos como elementos complementarios del marco general de las amenazas, registrado en la tabla 1.



Mapa 1 : Plano de los desafíos geoestratégicos compartidos por el triángulo Washington-Panamá-Bogotá. En negrilla aparecen los regímenes desadaptados en el área.

Praxis de Seguridad

Fundamentos de las Políticas de Seguridad Democrática. Tras una aproximación al ecosistema de seguridad, el análisis factorial concentra su atención en la praxis de seguridad a través de los fundamentos de las políticas de seguridad democrática que se estudian.

Muchos países, como Colombia y Panamá, han definido claramente sus políticas de seguridad y defensa, no sólo por las exigencias propias de la posguerra fría sino por exigencias que, siendo propias, tienen enormes repercusiones a nivel bilateral y multilateral: la recuperación de la soberanía panameña sobre el canal y el conflicto armado interno en Colombia.

Tras los acuerdos entre Panamá y Estados Unidos (Torrijos-Carter) y entre Panamá y Colombia (Torrijos-López), Panamá inicia una serie de reflexiones sobre su seguridad que conducen a

la disolución de las fuerzas armadas, y, tras la recuperación del canal, el país asume una serie de responsabilidades globales de enorme importancia, relacionadas no sólo con la neutralidad, sino con la protección del área, considerada de alto valor estratégico.

Por su parte, Colombia llega a la posguerra fría con el lastre de la subversión a bordo que, lejos de diluirse, se agudiza. La nueva Constitución de 1991 se da en el marco de la desmovilización de algunas organizaciones rebeldes (M-19, Epl) pero con el recrudecimiento de la lucha contra las principales bandas subversivas (Farc, Eln).

Al contar con un ministro de Defensa civil, tras años de hermético control militar, Colombia diseña su primera política de seguridad y defensa para atender fenómenos cada vez más preocupantes: el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de armas y explosivos, que no han cedido, ni siquiera tras el ensayo de políticas de sometimiento a la justicia para narcotraficantes y la desmilitarización de importantes zonas geográficas para la ubicación geográfica de unos insurgentes a quienes se les ha llegado a ofrecer hasta el 50 por ciento del control del Estado a través de posibles convocatorias de asambleas constituyentes.

Pautas para el manejo de los fundamentos. Por otra parte, algunos países como Canadá, Chile, o Argentina han diseñado sus Libros Blancos de Defensa y hasta se han adentrado en profundas revisiones estratégicas de la Defensa, como España y los Estados Unidos.

Con base en lo anterior, es posible enunciar algunas pautas para el manejo de los fundamentos de las políticas de seguridad y defensa, hoy conocidas en nuestro país como políticas de seguridad democrática (tablas 2 a 5), planteadas por Benítez Manaus. El autor encuentra que "las naciones del continente americano otorgan y

elaboran su agenda nacional de seguridad nacional de acuerdo con diferentes elementos, entre los que se destacan su ubicación geopolítica, las principales amenazas a su seguridad interior, los distintos roles asignados a las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad e inteligencia; las capacidades y limitaciones para cumplir roles subregionales o hemisféricos de las fuerzas armadas, cuerpos de seguridad y servicios de inteligencia; las doctrinas históricas de seguridad y factores legales que impiden o limitan la participación en actividades supranacionales; los problemas con los países vecinos, y los compromisos internacionales.

Y aunque los estudios comparativos no han logrado encontrar unos parámetros comunes para tratar las estructuras de los Libros Blancos, sí se ha podido hablar de una cierta base común para su elaboración, lo que facilita la tarea de fijar unas pautas para el manejo de los fundamentos sobre los que tales políticas se erigen.

Tabla 2. Pautas relacionadas con la estructura de las políticas de seguridad democrática

Concepto y Percepción Estratégica

COLOMBIA: Seguridad democrática / Seguridad cooperativa / Protección de los derechos de los ciudadanos / La evolución del conflicto entrelazado incide en el hemisferio y el mundo.

PANAMÁ: Seguridad integral / Optimizar la protección de los habitantes / La neutralidad del canal incide en el hemisferio y el mundo.
GRADO DE COINCIDENCIA: ALTO.

Doctrina

COLOMBIA: Solidaridad / Multilateralidad / Corresponsabilidad.
PANAMÁ: Seguridad humana / Diplomacia preventiva.
GRADO DE COINCIDENCIA: ALTO.

Propósitos (Objetivos Estratégicos)

COLOMBIA: Control estatal del territorio / Protección de la población / Eliminación del narcotráfico / Mantenimiento de la capacidad disuasiva / Eficiencia y transparencia.

PANAMÁ: Fortalecimiento de la soberanía / Protección de la población (vida, honra y bienes) / Lucha contra el crimen organizado internacional / Neutralidad activa para que el istmo no sufra represalias / Incremento sostenible de la economía.
GRADO DE COINCIDENCIA: ALTO.

Intereses y Principios

COLOMBIA: Derechos humanos / Control territorial / Eficiencia y austeridad / Juridicidad / Seguridad y desarrollo.

PANAMÁ: Derechos humanos / Integración social / Juridicidad / Desarrollo humano.
GRADO DE COINCIDENCIA: ALTO.

Criterios

COLOMBIA: Acción coordinada del Estado / Intensiva movilización ciudadana / Cooperación / Multilateralidad / Corresponsabilidad / Negociación (con organizaciones armadas).

PANAMÁ: Coordinación del mando civil / Garantía de apertura y neutralidad del canal / Garantía de no intervención / Cooperación.
GRADO DE COINCIDENCIA: ALTO.

Tabla 3. Pautas relacionadas con las herramientas de las políticas de seguridad democrática

Estrategias (Líneas de Acción)

COLOMBIA: Coordinar acción estatal (a partir de los servicios de inteligencia) / Fortalecer instituciones / Consolidar control territorial / Proteger ciudadanos e infraestructura crítica / Cooperar para la seguridad ciudadana / Comunicar las acciones.

PANAMÁ: Garantizar protección, seguridad, defensa de las instituciones, espacio y ciudadanos / Desarrollar democracia / Proteger ciudadanos / Asegurar la no intervención / Cooperar para garantizar la integridad.
GRADO DE COINCIDENCIA: ALTO.

Instrumentos (Planes Estratégicos y Estructuras Militares)

COLOMBIA-PANAMÁ: Conferencias ministeriales de defensa de las Américas:
Williamsburg (confianza mutua - cooperación - democracia) + Bariloche (nuevas dimensiones seguridad - institucionalización) + Cartagena (desarrollo - derechos humanos - relaciones cívico-militares - operaciones de no guerra - terrorismo - drogas - armas - migraciones) + Manaus (conceptos - desastres - educación en defensa - amenazas) + Santiago (amenazas - gastos defensa - fuerzas combinadas en operaciones de paz - civiles en la defensa - desminado - desarrollo social) / OEA - Carta Democrática - Bridgetown / comisión fronteriza binacional / Consenso del Cuzco.
GRADO DE COINCIDENCIA: ALTO.

Tabla 4. Pautas relacionadas con los ámbitos de las políticas de seguridad democrática

Escenarios

COLOMBIA: Andes / Orinoquía / Amazonía / Caribe.
PANAMÁ: Centroamérica / Caribe
GRADO DE COINCIDENCIA: MEDIO.

Tabla 5. Pautas relacionadas con los alcances de las políticas de seguridad democrática

Instituciones

COLOMBIA: Junta Interamericana de Defensa / Pacto de Bogotá TIAR / Carta Andina Seguridad.
PANAMÁ: Pacto de Bogotá / TIAR / Comisión Seguridad Centroamérica.
GRADO DE COINCIDENCIA: ALTO (a partir de la idea de librar guerra de cuarta generación).

El riesgo es la acción de exponerse a la contingencia de recibir un cierto daño en algún área o aspecto de interés

Criterios comparativos de las Políticas de Seguridad Democrática. Tras haber estudiado los fundamentos de las políticas de seguridad, sobreviene la necesidad de adelantar comparaciones para ver qué tanto se acercan estos países a una convivencia pacífica o a una cohabitación conflictiva.

Primero, se tratará el asunto del riesgo (tablas 6 y 7). El riesgo es la acción de exponerse a la contingencia de recibir un cierto daño en algún área o aspecto de interés (según el Libro de la Defensa Nacional de Chile), y puede desembocar en amenazas cuando existe baja o nula capacidad de reacción y, a la vez, un potencial adversario tiene la capacidad de explotar semejante situación.

Segundo, se hablará de la escenografía de seguridad democrática. Se trata de apreciar cómo se distribuyen en un plano histórico las amenazas para apreciar qué intensidad tienen, qué impacto causan, cómo se concentran o dispersan afectando el clima de estabilidad y gobernabilidad (tabla 8), y lo que es más importante aún, cómo se interconectan (tabla 9). Las amenazas, según el Libro de la Defensa Nacional de Chile, son todas aquellas acciones reales o percibidas, provocadas consciente o inconscientemente, por un eventual adversario de quien se supone, con cierto fundamento, la intención y capacidad para afectar negativamente intereses propios.

Por último, evaluaremos la tolerancia ante las amenazas que exhibe cada país. Se verá qué tan cerca o tan lejos están estos países de sucumbir ante las amenazas (tabla 10) y si ellos pueden o no pueden definirse como cultivadores de paz (tabla 11).

LA EVALUACIÓN DEL RIESGO

Tabla 6. Evaluación de Riesgos
Panamá / Riesgo de afectación de la soberanía

NIVELES: E: EXTREMO / A: ALTO / M: MODERADO / B: BAJO

GRAVEDAD	PROBABILIDAD DE RIESGO			
	FRECUENTE	OCASIONAL	PROBABLE	IMPROBABLE
Catastrófica	B	M	A	E
Crítica	M	A	A	M
Marginal	A	A	A	B
Poco significativa	A	A	A	A

N.B. Las mediciones en que se basan éstas y las siguientes tablas no son de naturaleza cuantitativa. Las calificaciones cualitativas que aparecen en ellas son fruto del contraste de diversas apreciaciones académicas y análisis oficiales.

Tabla 7. Evaluación de Riesgos
Colombia / Riesgo de colapso revolucionario del sistema

NIVELES: E: EXTREMO / A: ALTO / M: MODERADO / B: BAJO

GRAVEDAD	PROBABILIDAD DE RIESGO			
	FRECUENTE	OCASIONAL	PROBABLE	IMPROBABLE
Catastrófica	B	B	B	E
Crítica	B	B	B	E
Marginal	A	A	A	M
Poco significativa	A	A	A	B

ESCENOGRAFÍA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

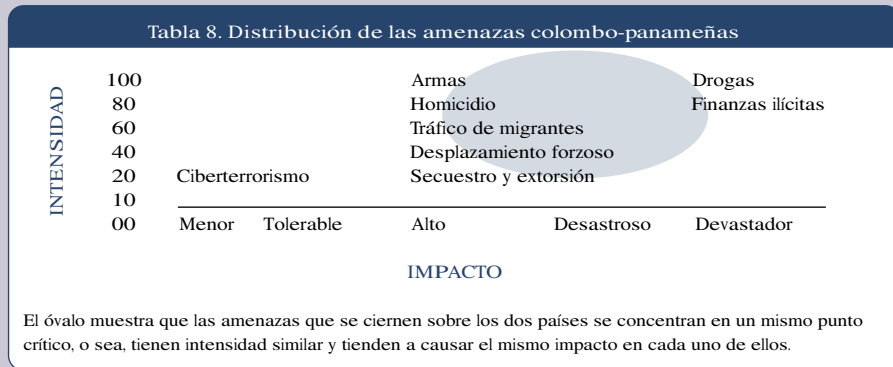
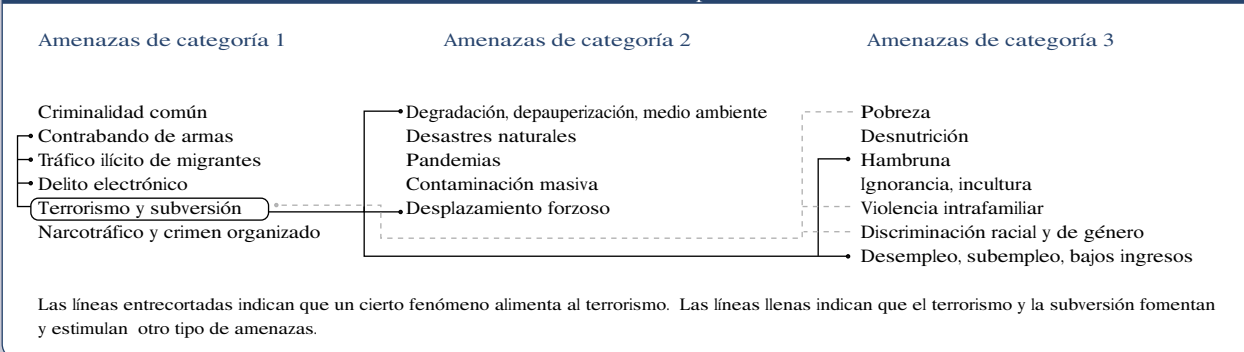


Tabla 9. Interconexión de las amenazas colombo-panameñas: el caso de la subversión



TOLERANCIA ANTE LAS AMENAZAS

Tabla 10. Matriz de evaluación de la amenaza.
¿Están Colombia y Panamá cerca de sucumbir ante las amenazas?:
El caso de la narco-guerrilla

NIVELES DE AMENAZA: E: EXTREMO / A: ALTO / M: MODERADO / B: BAJO / NO: NULO

POTENCIAL DESTRUCTIVO

Convencional Irregular Crimen organizado
Con terrorismo - Sin terrorismo

CAPACIDAD DE AMENAZAR
(Gestión de la amenaza)

Autosuficiente	NO	A	M	A
Coaligado	NO	E	A	A
Dependiente	NO	A	M	A
Aislado	NO	E	A	A

Tabla 11. Matriz de evaluación de cultivo de paz.
¿Colombia y Panamá están cerca de ser países cultivadores de paz?:
El caso de la cooperación transfronteriza

NIVELES DE CONCORDIA > E: EXTREMO / A: ALTO / M: MODERADO / B: BAJO

POTENCIAL CONSTRUCTIVO

Convencional Irregular Crimen organizado
Con terrorismo - Sin terrorismo

CAPACIDAD DE CONCORDAR
(Gestión de la seguridad)

Autosuficiente	B	B	B	B
Coaligado	A	A	A	A
Dependiente	M	M	M	M
Aislado	B	B	B	B

Potencial de socialización de seguridad

Finalmente, se tratará de establecer cuál es el potencial de socialización de seguridad que tienen estos países. Eso significa que será necesario precisar qué tanto se acercan o se alejan de lo que hoy se considera como la tendencia predominante en el contexto global de seguridad, es decir, la lucha contra el terrorismo.

Si se hace un barrido de temáticas y problemáticas de seguridad en el área desde el momento en que estaba terminando la Guerra Fría, se tiene que ya desde entonces, como lo afirma Virginia Gamba-Stonehouse en su libro Alternativas para el logro de una seguridad colectiva en Sud América, “parecía que América Latina estaba dividida en dos campos: aquellos países que no tenían posibilidades de controlar sus propios destinos, y en donde la violencia estaba al orden del día, frente a aquellos con gobiernos débiles que luchaban por consolidar

el régimen democrático a la vez que hacían frente a vecinos inestables, el desborde de las tendencias vecinas a una feudalización, y crisis económicas que amenazaban con desestabilizar su propia existencia”.

Un poco más adelante, como lo afirma Augusto Varas en La Post-guerra Fría, la Seguridad Hemisférica y la Defensa Nacional, “ya había claridad en que las tensiones, conflictos, vulnerabilidades y amenazas que enfrentan los miembros de la comunidad internacional no sólo provienen de las fuentes tradicionales de las relaciones interestatales, pues ellas se diversifican alcanzando

áreas no gubernamentales y no económicas o políticas sino étnicas, ideológicas y religiosas”.

Y hoy, se refinan todas estas percepciones para hablar de actores no estatales que poseen la intención y la capacidad para afectar los intereses de las naciones-Estado, objetivo de sus acciones. “Quien formula esta amenaza asimétrica no es una fuerza visible y oficialmente estructurada, sino que, por el contrario, está soterrada, generalmente oculta, y sólo se aprecia cuando golpea, por lo cual es muy difícil accionar frente a ella con métodos tradicionales”, señala Gustavo Urzúa en Las amenazas asimétricas como nuevas formas de conflicto en el contexto sudamericano.



Frente a tales condicionamientos, que han ido agravándose cada vez más a lo largo de la posguerra fría, se ha respondido y también se han anticipado las crisis con una variada gama de alternativas: aperturas económicas y libre comercio; mayor flujo de cooperación tanto militar y policial como de otro tipo, entre Norte y Sur (Washington-Bogotá/Panamá) y Sur-Sur (Bogotá-Panamá); foros multilaterales y comisiones binacionales, y controles migratorios y movilización ciudadana para generar seguridad desde adentro.

Ahora bien, ¿cambian o no cambian estas estructuras políticas que, por lo visto, son tan dadas a socializar seguridad y defensa? Ante las amenazas en que se encuentran, y los riesgos que perciben, ¿cómo se comportan y qué tendencia evolutiva muestran?

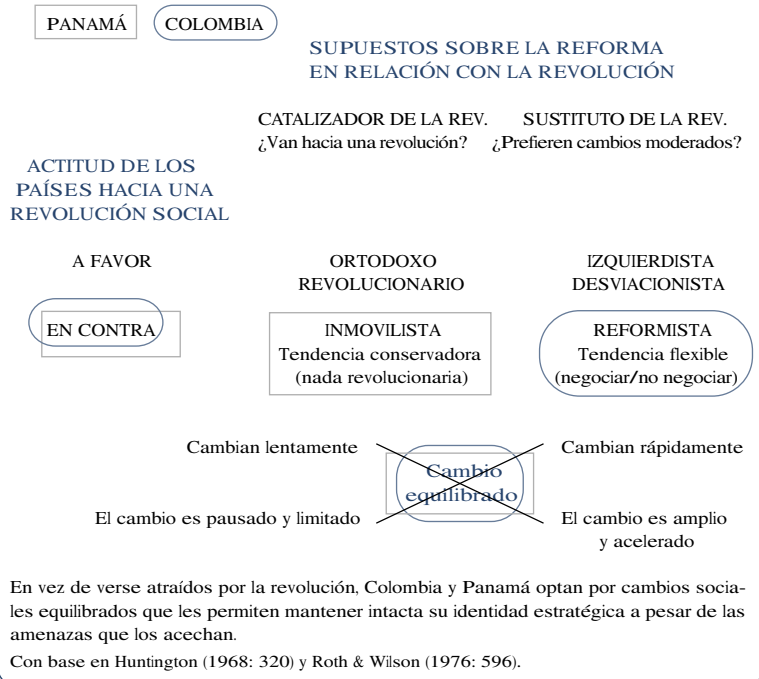
Tabla 12. Potencial de socialización de la seguridad de Colombia y Panamá

(El potencial será mayor en la medida en que los niveles de cada enunciado sean los mínimos posibles).

CALIFICACIÓN: E: EXTREMO / A: ALTO / M: MODERADO / B: BAJO / NO: NULO

	COLOMBIA	PANAMÁ
Nivel de incomprensión mutua cívico-militar	B	B
Nivel de accionar escuetamente terrorista	E	B
Nivel de contestación armada o insurgente	E	NO
Inmovilismo estratégico de la defensa (hermetismo frente a discusión pública y desactualización en seguridad)	NO	NO
Nivel de controversias limítrofes	A	M
Nivel latente o manifiesto de enfrentamiento interestatal	A	B
Nivel de desadaptación diplomática (aislamiento)	NO	NO
Nivel de desadaptación político-militar (incapacidad de aliarse o coaligar)	NO	NO

Tabla 13. Actitudes de Colombia y Panamá hacia el cambio en seguridad democrática: ¿Tienen una identidad estratégica estable, o una eventual revolución social podría alterarla?



Como puede apreciarse, los dos países rechazan las transformaciones de tipo revolucionario y radical. Si bien es cierto que Panamá experimentó un cambio antes de que se firmaran los tratados Torrijos-Carter, también es cierto que su gobierno nunca se consideró alineado con el régimen cubano.

Por el contrario, durante ese lapso se estrecharon los vínculos con otros países que también operaban en la lógica del sistema de seguridad occidental, como Colombia y Venezuela, con el fin de ejercer una sana presión sobre Washington, lo cual, finalmente, arrojó los frutos esperados.

Asimismo, Colombia vivió durante finales de los años 90 un período de diálogo y distensión con la guerrilla que luego, con la llegada de Álvaro Uribe al poder, dio un giro muy marcado hacia la persecución del adversario, sin cerrar las puertas al diálogo. No obstante, debe reconocerse que ese giro lo había iniciado el propio presidente Pastrana antes de dejar el poder cuando se hizo evidente el incumplimiento de los acuerdos por parte de la subversión.

La situación llegaría a su punto culminante cuando las Farc atentaron con explosivos de alto poder contra el Club El Nogal, en Bogotá, el 7 de febrero de 2003, generando una situación altamente dramática que, guardadas las proporciones, pasó a asumirse como el 11 de septiembre colombiano.

Tan grave circunstancia hizo que se desarrollara con toda intensidad el potencial socializador de seguridad en el área. Un indicador de que se está desarrollando el potencial socializador de la seguridad es la cooperación para la adopción y promoción de medidas de fomento de la confianza mutua.

Al respecto, puede constatarse un avance sostenido que redundó en el mejoramiento de las percepciones a nivel bilateral. Es posible que a finales de los 90 Panamá considerase a Colombia como su principal fuente (involuntaria) de inestabilidad. Superadas las aprensiones, el clima de gobernabilidad y estabilidad ha ido fortaleciéndose.

En efecto, el Consejo Permanente de la OEA aprobó la resolución 837 condenando el atentado y, lo que es aún más diciente, la presidenta de Panamá, Mireya Moscoso, promovió la Declaración de Panamá, del 11 de febrero, en la que se destacaba claramente que “la violencia terrorista en Colombia, originada por la actividad de los grupos armados al margen de la ley, trasciende la frontera y afecta la paz y la estabilidad de toda la región, tal como ha sucedido recientemente en su frontera con Panamá”, razón por la cual se manifestaba el “pleno respaldo a los esfuerzos adelantados por el presidente Uribe Vélez por poner fin a estas acciones”.



Colombia vivió durante finales de los años 90 un período de diálogo y distensión con la guerrilla que luego, con la llegada de Álvaro Uribe al poder, dio un giro muy marcado hacia la persecución del adversario. ┘

Más adelante, el Consenso del Cuzco, firmado el 25 de mayo de 2003 durante la reunión del Grupo de Río, sugería la posibilidad de que si las Farc rechazaban sostener diálogos de paz con cese al fuego, los países del área podrían iniciar otras acciones (probablemente coercitivas) que, coordinadas estrechamente con el gobierno colombiano, estarían orientadas a reducir la amenaza terrorista.

En síntesis, todos estos ejemplos de diplomacia de defensa no sólo fortalecían el clima de seguridad regional; pasaban a ser una manifestación clara de la forma en que se está desarrollando actualmente el potencial socializador de seguridad entre

- Evidente esfuerzo por mantener acuerdos entre las élites y construir así un clima de seguridad consociativa.
- Un alto potencial de socialización de seguridad que les permite permanecer creativamente integrados a las tendencias prevalecientes en el orden mundial de la seguridad y la defensa.

Por último, recurriendo a cuatro dicotomías que suelen presentarse en el manejo de las políticas de seguridad democrática o seguridad y defensa, planteadas por Gerry Simpson en *Terrorism and the Law: Past and Present International Approaches*, se puede constatar que estos dos países:



Colombia, Panamá y la gran mayoría de los países del hemisferio.

Conclusiones

El análisis factorial de la seguridad, que desborda lo simplemente descriptivo, se hace comparativo, rebasa lo localista, deja de ser estático para proponer lo dinámico, y supera lo monográfico para ser sugerente, ha permitido constatar que en este hábitat de seguridad los dos países muestran:

- Notables coincidencias en su praxis de seguridad.
- Fuerte tendencia a la convivencia pacífica.
- Alto grado de cohesión.
- Elevada inclinación hacia las prácticas propias de la paz cultivable.
- Marcada orientación a conformar coaliciones.
- Sostenida habilidad para compartir en equilibrio y estabilidad un mismo subsistema transformador de seguridad, sorteando con éxito los riesgos y amenazas que los afectan.

- No presentan tensiones entre sus esferas domésticas e internacionales de seguridad.
- No se ven sometidos a la tensión entre tratar el terrorismo en el marco humanitario, o en un marco de simple y llano uso de la fuerza, pues combinan ágilmente elementos de ambos tipos.
- Exhiben un marco flexible, tanto en lo político como en lo legal, para manejar la amenaza terrorista.
- Interpretan y sopesan sus amenazas como una mezcla entre intenciones estatales procedentes de gobiernos que apoyan a organizaciones terroristas, y la marcada voluntad de tales organizaciones a manejar el conflicto social casi que exclusivamente a través de metodologías violentas.

* El autor agradece el apoyo de los coroneles L.F. Puentes y O. Mejía, directores de Inteligencia Estratégica Externa del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares de Colombia, así como la colaboración de la teniente Paola Trujillo, de la misma dependencia.