

# **El Análisis Factorial de la Seguridad : Pautas para Desarrollar el Concepto de ‘Paz Cultivable’. El Caso de Colombia y Panamá. \***

---

**Vicente Torrijos R.,**

Profesor de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, en la Universidad del Rosario, de Bogotá ; de Lógica Estratégica, en el Curso de Altos Estudios Militares de la Escuela Superior de Guerra ; de Política Exterior Colombiana, en la Academia Diplomática de San Carlos, y asesor para asuntos estratégicos del Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia.

tutoriascontorrijos@yahoo.com  
vicentetorrijos@cable.net.co

**Bogotá, enero del 2,004.**

## Introducción

Este es un estudio sobre dos políticas de seguridad y defensa : la colombiana y la panameña, en un contexto global.

Busca identificar **factores**, es decir, elementos, concausas, 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 **contrastos, 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 discordes 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, este 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 **punto 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, ya hacia una **convivencia pacífica**, ya 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.

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 elites, 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 o el otro ; o si se ven abocadas a un desastre, o si pueden ser definidas como parcial o irredimiblemente estériles.

Asimismo, podría mostrar 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, ellos no siempre resultan tangibles y verdaderamente manejables a escala nacional.

O sea, 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.

Esto significa que, en el fondo, la Carta de Seguridad Andina, por ejemplo, o la Conferencia Extraordinaria de la Oea sobre Seguridad desarrollada en México, en el 2,003, son solo insumos que animan y nutren el **'análisis factorial de la seguridad'**, pues aunque algún día se llegara 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**<sup>1</sup>.

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 (ora trabajado a la manera 'impresionista', ora a la 'cubista', etc.), y cuya naturaleza es **cambiante, multidimensional, intermitente** y elevadamente **imprecisa**.

En otras palabras, estas aproximaciones suponen la necesidad de desbordar el formalismo, típico en muchos estudios comparativos, que lleva a presumir que los textos en los que se consagran las doctrinas de seguridad (que, viéndolo bien, son útiles no tanto por su valor jurídico sino por los **criterios ideológicos** que los rigen) resultan suficientes para explicar el desarrollo de las políticas de seguridad y defensa. O a la inversa, que tan solo la conducta manifiesta de un solo actor –a despecho de la compleja formulación de una política-, es válida para entender el **'ecosistema de seguridad'** que nos ocupa. (A nivel gubernamental, por ejemplo, es cada vez más evidente que, por lo menos en América Latina, la conducta de las fuerzas militares puede distanciarse sensiblemente del jefe del Estado, o de la policía, o del ministerio de Defensa, o el de Exteriores, para no hablar de la diplomacia de varias vías, con lo cual resulta cada vez más atractivo involucrar a los medios de comunicación, o a los grupos de interés, más o menos influyentes).

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 : (a) emprender disecciones y taxonomías (**estudiar los fundamentos**) de las políticas de seguridad, (b) establecer unos **criterios comparativos**, y (c) escudriñar en qué medida las políticas de seguridad y defensa de esos países se alejan o se aproximan a las corrientes

---

<sup>1</sup> Ejemplos recientes de análisis particulares y regionales pueden verse en Bitencourt (2003) y Griffith (2003).

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**.

PRIMERA PARTE

## 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, lo cual se reflejó, sobre todo, durante la Primera Guerra Mundial, 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 setenta, 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 (Brand, Torrijos : 1996) con base en :

- (a) tres conceptos básicos : **democracia, desarrollo y globalismo** ; y
- (b) tres fuentes de amenaza : **organizaciones subversivas, organizaciones de autodefensa contra la subversión, y crimen organizado alrededor del narcotráfico** <sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Este trabajo tomará como referentes de política los siguientes documentos : (1) República de Panamá / Presidencia de la República - Ministerio de Gobierno y Justicia / Resolución de Gabinete n° 34 / 21 de junio del 2000 / *Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad*. (2) República de Panamá / Plan Estratégico de Panamá, 1999. (3) República de Panamá / Ministerio de Relaciones Exteriores / 2 de noviembre del 2001 / *Cuestionario sobre Nuevos Enfoques de la Seguridad Hemisférica* – Aprobado por la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, 2 de marzo del 2001. (4) República de Colombia / Escuela Superior de Guerra / Curso de Altos Estudios Militares, Caem / *Documentos Primarios de la Seguridad y la Defensa Nacional 2002 – Intereses Nacionales, Apreciación Político-Estratégica Nacional – Concepto Estratégico Nacional*. (5) República de Colombia / Presidencia de la República / Ministerio de Defensa / 16 de junio del 2003 /

Por último, a medida que esa reconciliación fue asentándose, cobró cada vez mayor dinamismo el **triángulo Washington-Panamá-Bogotá** como pieza de destacada importancia 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 manejo de temas específicos y particulares de seguridad aparece como un fenómeno significativo no tanto entre Panamá y Bogotá –países que manejan sus asuntos a una escala similar-, como entre estos y Washington, debido, claro está, a que la agenda de los Estados Unidos tiene naturaleza y cobertura global (Tangredi, 2000 ; Arquilla & Ronfeldt, 2001 ; Tenet, 2003 ; Shultz & Vogt, 2003).

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 que vive el país, no son circunstancias que hayan significado alteración alguna en el hábitat de seguridad que nos ocupa pues aún los incidentes fronterizos que han elevado la tensión en el área, 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**

En tal sentido, podría sostenerse que, hoy, 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, le lleva a contemplar, en sentido amplio, amenazas indirectas como pandemias, degradación ambiental, desastres naturales, miseria, ignorancia, etc., que no aparecen en una política como la colombiana, que no las ignora, 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.

#### ***(a) Marco General***

---

*Política de Defensa y Seguridad Democrática.* (6) República de Colombia / Ministerio de Defensa / Sector Defensa : *Una Visión, Una Misión. Plan Estratégico 2002-2006.* República de Colombia / Comando General de las Fuerzas Militares / *Direccionamiento Estratégico y Políticas de Comando, 2003.* (7) República de Colombia / Comando General de las Fuerzas Militares / *Estrategia Militar General, 2003.* (8) República de Colombia / Ministerio de Relaciones Exteriores / Misión Permanente de Colombia ante la OEA / 1 de agosto del 2002 / *Cuestionario sobre Nuevos Enfoques de la Seguridad Hemisférica* – Aprobado por la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, 2 de marzo del 2001.

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 Onu en sentido estricto, como de la comunidad internacional en un sentido abierto y amplio (Bennett, 2003 ; Fuentes-Monzoni, 2003).

*(b) Marco Particular*

Adicionalmente, ambos contemplan los siguientes fenómenos como elementos complementarios del marco general de las amenazas (Caja 1) :

	COLOMBIA	PANAMÁ
AMENAZAS-NÚCLEO		
01 > DROGAS ILÍCITAS – NARCOTRÁFICO	+	+
02 > TRÁFICO DE ARMAS, MUNICIONES Y EXPLOSIVOS	+	+
03 > HOMICIDIO	+	+
AMENAZAS-CONTORNO		
04 > TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES	-	+
05 > CIBER-TERRORISMO	-	+
06 > DESPLAZAMIENTOS INTERFRONTERIZOS MASIVOS DE PERSONAS	-	+
07 > FINANZAS ILÍCITAS [DE LA SUBVERSIÓN]	+	-
08 > SECUESTRO Y EXTORSIÓN	+	-

**Caja 1 : MARCO PARTICULAR DE LAS AMENAZAS**

SEGUNDA PARTE

**PRAXIS DE SEGURIDAD**

***Fundamentos de las Políticas de Seguridad y Defensa***

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 y defensa que se estudian.

*Un Breve Referente Histórico*

Muchos países, como Colombia y Panamá, han definido claramente sus políticas de seguridad y defensa, no solo 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 importantes acuerdos entre Panamá y Estados Unidos (Torrijos-Carter) y los acuerdos 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 solo 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 (M19, 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 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 lo cual, es posible enunciar algunas ***pautas para el manejo de los fundamentos*** de las políticas de seguridad y defensa (Cajas 2 a 5).

Y aunque los estudios comparativos (Cope, 2002) 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 (Atria Ben, 2003), lo que facilita la tarea de fijar unas pautas para el manejo de los fundamentos sobre los que tales políticas se erigen.

## I.- Caja 2 : PAUTAS RELACIONADAS CON LA *ESTRUCTURA* DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

### 01 - 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.**

### 02 - DOCTRINA

- > COLOMBIA : SOLIDARIDAD, MULTILATERALIDAD Y CORRESPONSABILIDAD
- > PANAMÁ : SEGURIDAD HUMANA / DIPLOMACIA PREVENTIVA
- >>> GRADO DE COINCIDENCIA : **ALTO.**

### 03 – PROPÓSITOS [OBJETIVOS ESTRATÉGICOS]

- > COLOMBIA : CONTROL ESTATAL DEL TERRITORIO / PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN / ELIMINACIÓN DEL NARCOTRÁFICO / MANTENIMIENTO DE LA CAPACIDAD DISUASIVA / EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA.
- > PANAMÁ : FORTALECER 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.**

### 04 – 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.**

### 05 - 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.**

## II.- Caja 3 : PAUTAS RELACIONADAS CON LAS *HERRAMIENTAS* DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

### 06 – 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 INSTITUCIONES , ESPACIO Y CIUDADANOS / DESARROLLAR DEMOCRACIA / PROTEGER CIUDADANOS / ASEGURAR LA NO INTERVENCIÓN / COOPERAR PARA GARANTIZAR LA INTEGRIDAD.
- >>> GRADO DE COINCIDENCIA : **ALTO.**

### 07 – 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) + MANAOS (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.**

### III.- Caja 4 : PAUTAS RELACIONADAS CON LOS *ÁMBITOS* DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

#### 08 - ESCENARIOS

- > COLOMBIA : ANDES / ORINOQUIA / AMAZONIA / CARIBE.
- > PANAMÁ : CENTROAMÉRICA / CARIBE
- GRADO DE COINCIDENCIA : **MEDIO.**

### IV.- Caja 5 : PAUTAS RELACIONADAS CON LOS *ALCANCES* DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

#### 09 - 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' (WILCOX & WILSON, 2003)].
- GRADO DE COINCIDENCIA : **ALTO.**

## **Crterios Comparativos de las Políticas de Seguridad y Defensa : el riesgo y la amenaza**

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 (Cajas 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 (Chile, 1997, Libro de la Defensa Nacional de Chile : 218). Los riesgos pueden 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 y defensa***. 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 (Caja 8), y lo que es más importante aún, cómo se interconectan (Caja 9). Las amenazas 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 (Chile, 1997, Libro de la Defensa Nacional de Chile : 213).

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** (Caja 10) y si ellos pueden o no pueden definirse como **'cultivadores de paz'** (Caja 11).

*La Evaluación del Riesgo*

**Caja 6 : EVALUACIÓN DE RIESGOS / PANAMÁ / RIESGO DE AFECTACIÓN DE LA SOBERANÍA**

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

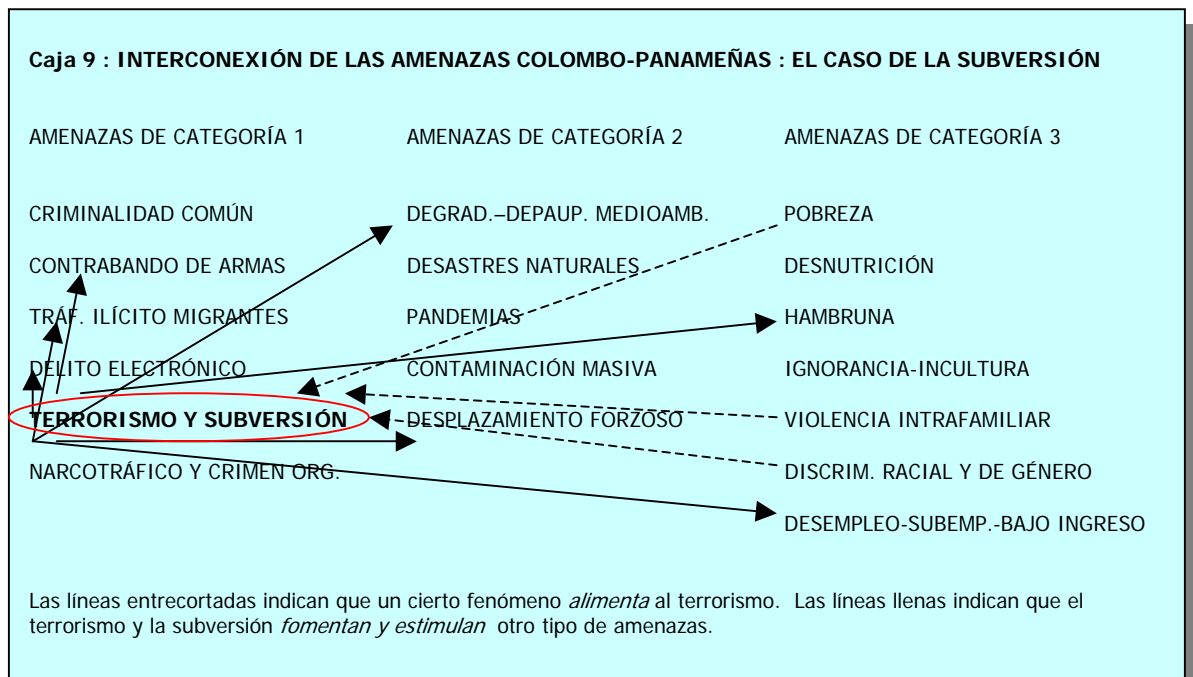
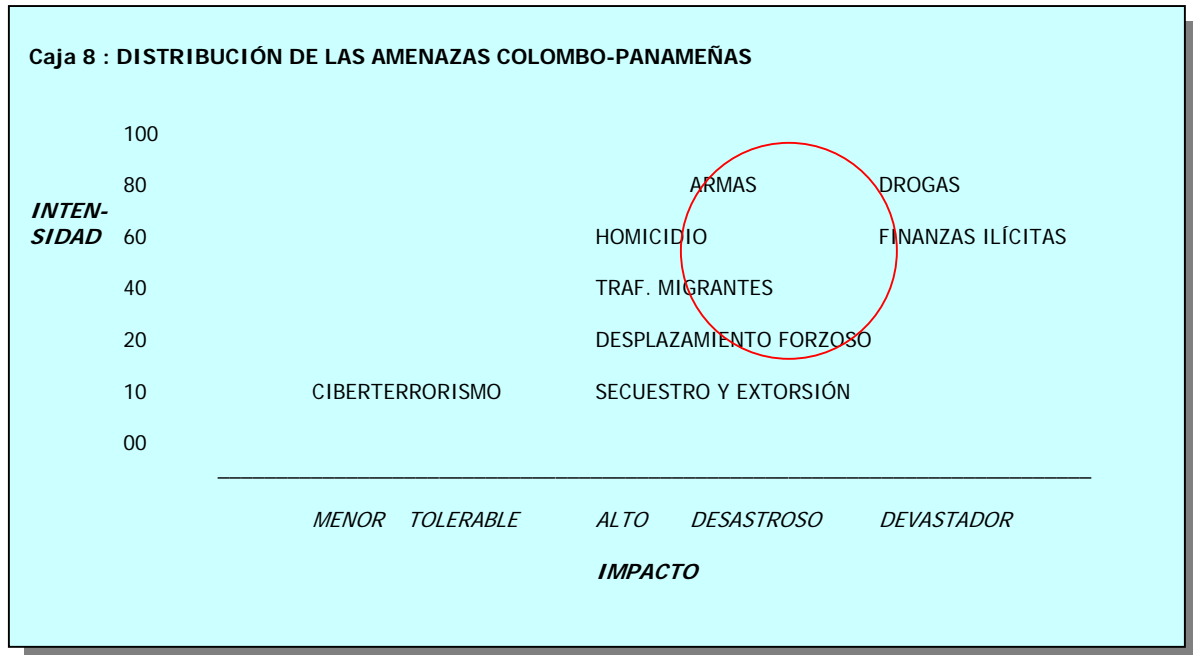
	<i>PROBABILIDAD DE RIESGO</i>			
	FRECUENTE	OCASIONAL	PROBABLE	IMPROBABLE
<b>GRAVEDAD</b>				
CATASTRÓFICA	B	M	A	E
CRÍTICA	M	A	A	M
MARGINAL	A	A	A	B
POCO SIGNIFICATIVA	A	A	A	A

**Caja 7 : EVALUACIÓN DE RIESGOS / COLOMBIA / RIESGO DE COLAPSO REVOLUCIONARIO DEL SISTEMA**

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

	<i>PROBABILIDAD DE RIESGO</i>			
	FRECUENTE	OCASIONAL	PROBABLE	IMPROBABLE
<b>GRAVEDAD</b>				
CATASTRÓFICA	B	B	B	E
CRÍTICA	B	B	B	E
MARGINAL	A	A	A	M
POCO SIGNIFICATIVA	A	A	A	B

*Escenografía de Seguridad y Defensa*



### *Tolerancia ante las Amenazas*

#### **Caja 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

CAPACIDAD DE AMENAZAR [GESTIÓN DE LA AMENAZA]	POTENCIAL DESTRUCTIVO			
	CONVENCIONAL	IRREGULAR		CRIMEN ORGANIZADO
		CON TERRORISMO - SIN TERRORISMO		
AUTOSUF.	NO	A	M	A
COALIGADO	NO	E	A	A
DEPENDIENTE	NO	A	M	A
AISLADO	NO	E	A	A

#### **Caja 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

CAPACIDAD DE CONCORDAR [GESTIÓN DE LA SEGURIDAD]	POTENCIAL CONSTRUCTIVO			
	CONVENCIONAL	COOPERATIVO		PREVENTIVO / ANTICIPAT.
		COMBINADO	NO COMBINADO	
AUTOSUF.	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 (Caja 12). 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 '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 otros 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**' (Gamba-Stonehouse, 1989 : 6).

Un poco más adelante 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' (Varas, 1993 : 66).

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 solo se aprecia cuando golpea, por lo cual es muy difícil accionar frente a ella con métodos tradicionales' (Urzúa, 2003 : 216, 223).

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 : (a) aperturas económicas y **libre comercio** ; (b) mayor flujo de **cooperación** tanto militar y policial, como de otro tipo, entre el Norte y el Sur (Washington-Bogotá/Panamá) y Sur-Sur (Bogotá-Panamá) ; (c) foros **multilaterales** y comisiones **binacionales** ; y (d) controles migratorios y movilización ciudadana para generar '**seguridad desde adentro**'.

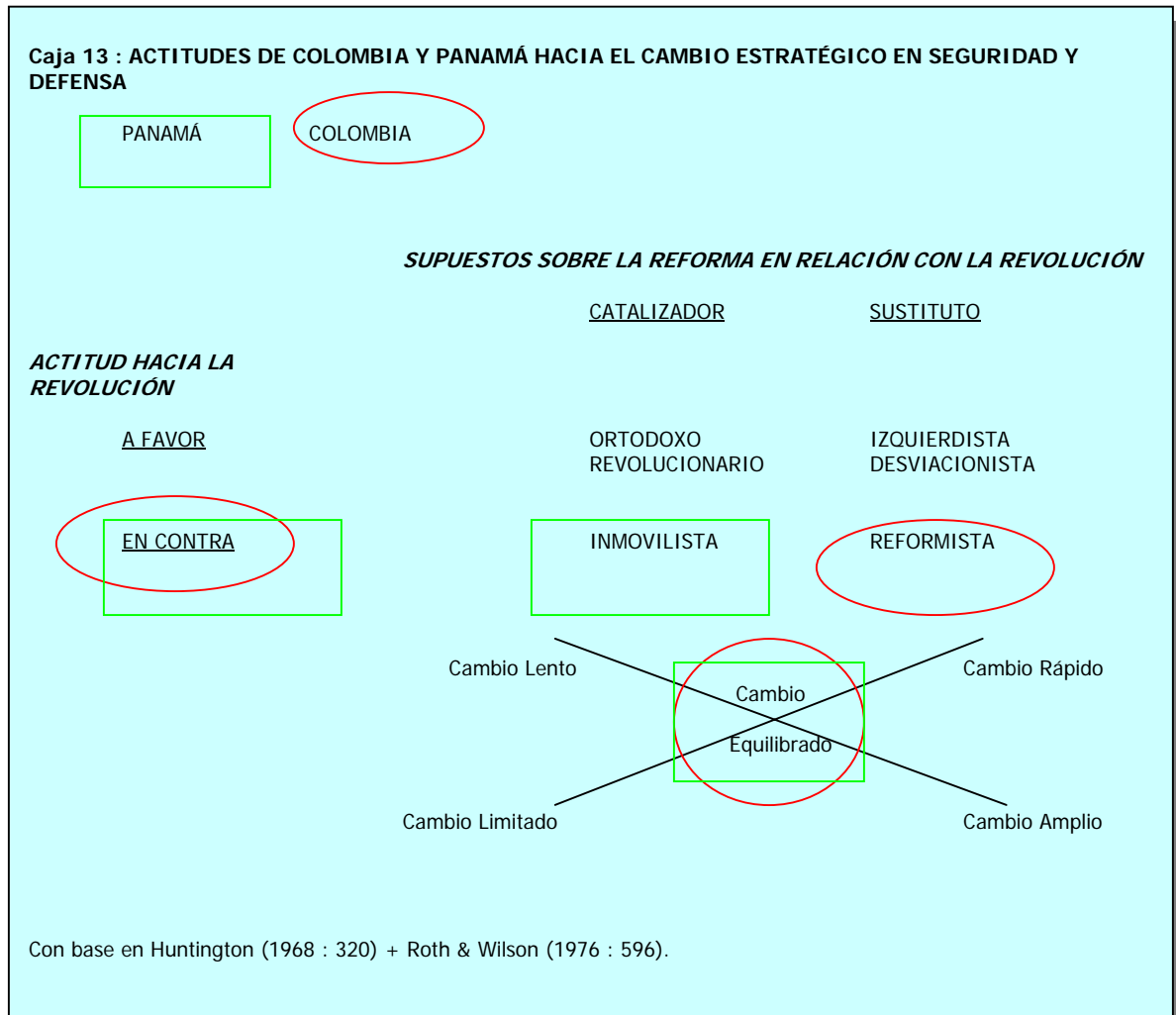
**Caja 12 : POTENCIAL DE SOCIALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD DE COLOMBIA Y PANAMÁ**

[El potencial será mayor en la medida en que los niveles de cada enunciado sean los más bajos posibles]

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

	COLOMBIA	PANAMÁ
01 > NIVEL DE INCOMPRESIÓN MUTUA CÍVICO-MILITAR	B	B
02 > NIVEL DE PUGNACIDAD ENTRE ETNIAS U ONGs	A	B
03 > NIVEL DE PUGNACIDAD ENTRE GOBIERNO Y ONGs	E	M
04 > NIVEL DE ACCIONAR ESCUETAMENTE TERRORISTA	E	B
05 > NIVEL DE CONTESTACIÓN ARMADA O IINSURGENTE	E	NO
06 > INMOVILISMO ESTRATÉGICO DE LA DEFENSA (HERMETISMO FRENTE A DISCUSIÓN PÚBLICA Y DESACTUALIZACIÓN EN SEGURIDAD)	NO	NO
07 > NIVEL DE CONTROVERSIA LIMÍTROFES	A	M
08 > NIVEL LATENTE O MANIFIESTO DE ENFRENTAMIENTO INTERESTATAL	A	B
09 > NIVEL DE DESADAPTACIÓN DIPLOMÁTICA (AISLAMIENTO)	NO	NO
10 > NIVEL DE DESADAPTACIÓN POLÍTICO-MILITAR (INCAPACIDAD DE ALIARSE O COALIGAR)	NO	NO

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, **qué tendencia evolutiva muestran?**



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 noventa 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. 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.

## Conclusiones

El análisis factorial de la seguridad, que atiende desde el principio las observaciones de Macridis (1955 : 51ss) para hacerse comparativo (Hague + Harrop + Breslin : 1998), desbordar lo simplemente descriptivo, rebasar lo localista, dejar de ser estático para proponer lo dinámico, y superar lo monográfico para ser sugerente, ha permitido constatar que en este hábitat de seguridad dos países muestran :

- (a) Notables coincidencias en su praxis de seguridad,
- (b) Fuerte tendencia a la convivencia pacífica,
- (c) Alto grado de cohesión,
- (d) Elevada inclinación hacia las prácticas propias de la **paz cultivable**,
- (e) Marcada orientación a **conformar coaliciones**,
- (f) Sostenida **habilidad para compartir** en equilibrio y estabilidad un mismo subsistema transformador de seguridad, sorteando con éxito los riesgos y amenazas que les afectan,
- (g) Evidente esfuerzo por mantener **acuerdos entre las elites** y construir así un clima de seguridad consociativa, y
- (h) 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 y defensa (Simpson, 2003 : 30s), se puede constatar que estos dos países :

- (a) No presentan tensiones entre sus esferas domésticas e internacionales de seguridad ;

(b) 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,

(c) Exhiben un marco flexible, tanto en lo político como en lo legal, para manejar la amenaza terrorista, y

(d) 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 solo a través de metodologías violentas.

## **Bibliografía**

ARQUILLA John & RONFELDT David F., eds. (2001) *Networks and Netwars : The Future of Terror, Crime and Militancy*. Rand Corporation.

ATRIA BEN Rodrigo (2003) *Libros de la Defensa : Una Base Común para su Elaboración*. Center for Hemispheric Defense Studies. Research and Education in Defense and Security Studies. Santiago de Chile, octubre del 2003.

BENNETT Christopher (2003) *La Lucha contra el Terrorismo*, en Revista de la OTAN, primavera del 2003.

BITENCOURT Luis (2003) *Security Issues and Challenges to Regional Security Cooperation : a Brazilian Perspective*. En Building Regional Security Cooperation in the Western Hemisphere. The U.S. Army War College, Miami, marzo del 2003.

BRAND Nubia R. (1996) *La Reconciliación de Colombia y Panamá, 1903-1935*. Antares, Bogotá.

COPE John A. (2002) *Libros Blancos de Defensa en el Hemisferio : Un Análisis Comparativo*. Institute for National Strategic Studies. Center for Hemispheric Defense Studies. Washington.

CHILE / Ministerio de Defensa (1997) *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago.

FUENTES-MONZONI VILLALONGA Jorge, coord. (2003) *Nuevos Riesgos para la Sociedad del Futuro*. Ministerio de Defensa de España, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuadernos de Estrategia, n° 120, enero del 2003. Madrid.

GAMBA-STONEHOUSE Virginia (1989) *Alternativas para el Logro de una Seguridad Colectiva en Sud América*. Vv.aa., Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Lima, 1991.

GRIFFITH, Ivelaw L. (2003) *The Caribbean Security Scenario at the Dawn of the 21st Century : Continuity, Change, Challenge*. En Building Regional Security Cooperation in the Western Hemisphere. The U.S. Army War College, Miami, marzo del 2003.

HUNTINGTON Samuel P. (1968) *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. Paidós, Buenos Aires, 1992.

ROTH David F. & WILSON Frank L. (1976) *Estudio Comparativo de la Política*. Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

SCHULTZ Richard H. & VOGT Andreas (2003) *It's War! Fighting Post-11 September Global Terrorism through a Doctrine of Preemption*. Terrorism and Political Violence (vol. 15, n° 1), spring 2003.

SIMPSON Gerry (2003) *Terrorism and the Law : Past and Present International Approaches*. SIPRI Yearbook 2003 – Armaments, Disarmament and International Security. Stockholm International Peace Research Institute.

HAGUE Rod + HARROP Martin + BRESLIN Shaun (1998) *Comparative Government and Politics*. MacMillan Press, Londres.

MACRIDIS R. C. (1955) *Revisión del Campo del Estudio Comparado de las Formas de Gobierno*. Vv.aa. 'El Gobierno : Estudios Comparados'. Alianza, Madrid, 1981.

TANGREDI Sam J. (2000) *All Possible Wars? Toward a Consensus View of the Future Security Environment, 2001-2005*. Institute for National Strategic Studies. National Defense University. Washington.

TENET George (2003) *The Worldwide Threat in 2003 : Evolving Dangers in a Complex World*. DCI's Worldwide Threat Briefing, 11 de febrero del 2003.

TORRIJOS Vicente (1996) *La Reconciliación Efectiva Colombo-panameña*. Prólogo a Brand (1996), Antares, Bogotá.

URZÚA LIRA Gustavo (2003) *Las Amenazas Asimétricas como Nuevas Formas de Conflicto en el Contexto Sudamericano*. Francisco Rojas A., ed., 'Seguridad y Defensa en las Américas : la Búsqueda de Nuevos Consensos'. Flacso, Santiago de Chile.

VARAS Augusto (1993) *La Post-guerra Fía, la Seguridad Hemisférica y la Defensa Nacional*. Rigoberto Cruz Jonson & Augusto Varas, eds., 'Percepciones de Amenaza y Políticas de Defensa en América Latina'. Flacso + Centro de Estudios Estratégicos de la Armada de Chile, Ceea, Santiago de Chile.

WILCOX G. & WILSON G. (2002) *La Respuesta Militar a la Guerra de Cuarta Generación en Afganistán*. Military Review (sep-oct, 2003). +++

FIN