

LAS NUEVAS DINÁMICAS DE LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA EN LA ERA GLOBAL

3

Introducción

Durante buena parte del siglo XX, la seguridad fue un componente importante en la política de estado de los países de América Latina, donde primó la mirada clásica de la seguridad como defensa del territorio, la cual se complementó a mediados del siglo XX con un discurso ligado a la amenaza interna y a la lucha anticomunista como principal factor de riesgo, situación que se prolongó hasta la última década del siglo, en este escenario las fuerzas armadas ocuparon un papel protagónico. Con los procesos de democratización ocurridos en Latinoamérica presentados en los años noventa, se presumió superado las viejas amenazas. Sin embargo, el tema de la seguridad siguió siendo relevante para los países de la región y está presente en toda agenda política, de los gobiernos de derecha, de izquierda y en los de tendencia social demócrata.

A pesar de que no se abandonan los temores de posibles agresiones externas o enfrentamientos entre estados, ni la mirada del enemigo interno resultado de los viejos regímenes autocráticos de América Latina, con la globalización, la seguridad sufrió un giro discursivo, en particular, el concepto de seguridad humana promovida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, abrió el marco de interpretación de los riesgos colocando temas como el medio ambiente, la propiedad, la pobreza y los problemas socioeconómicos, en lógicas

de seguridad. Siguiendo el argumento, la mayor dificultad radicaba en que el objeto de la seguridad eran los estados-nación, no las personas: “La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humana” (Programa de las Naciones Unidas, 1994).

A la par de estas reformulaciones, el crecimiento de la delincuencia en las ciudades que aumentó de manera simultánea con la desigualdad social en Latinoamérica ha ocasionado una mayor exigencia de parte de la ciudadanía frente a los gobiernos locales para impulsar medidas que mitiguen este fenómeno. En efecto, como afirma Kurtenbach:

Toda la región se ve confrontada con un aumento substancial de la violencia y de la criminalidad. La falta de un desarrollo económico con equidad constituye la base material para este cambio estructural de la violencia. A pesar de la democratización y de la pacificación, América Latina actualmente es más violenta que antes (...) El aumento de esta violencia cotidiana se ha convertido en uno de los problemas principales de la gobernabilidad democrática” (2003, p.13).

Este aumento de la delincuencia, se encuentra ligado, sobre todo, al aumento de los flujos y las redes de crimen transnacional, en especial el tráfico de drogas. La situación en conjunto ha incidido en que se preste más atención a las políticas urbanas de seguridad. En este caso, la preocupación por la seguridad ciudadana se deriva de los nuevos temas centrales de la agenda de seguridad, que provienen de desafíos internos, sobre todo en el caso latinoamericano^{XI}. La criminalidad y la violencia, se argumenta, tienen efecto principalmente, pero no únicamente, en la construcción y mantenimiento de la gobernabilidad (Kurtenbach, 2009). La seguridad está amenazada, en particular, por el aumento de la criminalidad y el uso de la violencia como forma de resolución de conflictos, configurando a América Latina como la segunda región más violenta del mundo (Dammert, 2005).

En este contexto, la agenda de seguridad como marco de relacionamiento entre los países latinoamericanos también ha sufrido importantes cambios. Sus temas pasan nuevas lecturas sobre las amenazas regionales como son: la lucha contra estructuras criminales transnacionales unidas al narcotráfico, las pandillas que cruzan fronteras y las organizaciones terroristas. Los desequilibrios sociales y económicos que generan problemas de pobreza y discriminación social y política también se convierten en preocupación regional ya que esta situación se

analiza como generador de procesos migratorios que terminan siendo percibidos como riesgos.

A este respecto, Mason y Tickner (2006, pp.74-98) señalan que una agenda de seguridad en la región se debe construir desde una mirada transregional. El modelo que proponen (para la región andina) las autoras implica repensar la seguridad desde dos aristas: en primer lugar, el plano nacional, correspondiente a cada país; y el segundo, desde las diversas lógicas extra estatales–regionales que generan escenarios de riesgo a los países andinos.

El contenido de este busca analizar las tendencias de la seguridad desde la perspectiva de América Latina y los giros discursivos producidos como resultado de la globalización. Para ello se recurrió al análisis de fuentes documentales que abordan diversos temas relacionados con el objeto de investigación planteado. El enfoque es interdisciplinario y su marco de referencia conceptual es la política, las relaciones internacionales y la seguridad.

Precedentes y giros discursivos de la seguridad

En el periodo comprendido entre 1960-1980 América Latina, presentó un contexto político caracterizado por la existencia de dictaduras, democracias restringidas o gobiernos autoritarios. Estos regímenes se ampararon bajo el discurso de la seguridad nacional, el cual luchaba contra un enemigo con bases ideológicas externas, pero encarnadas en los movimientos sociales y partidos de izquierda como un símbolo del comunismo. Bajo esta perspectiva, se crearon medidas legales bajo la protección de la figura del orden público que terminaron por recortar derechos y libertades, esta misma normatividad jurídica permitió la persecución y represión sobre las organizaciones e individuos que consideraba como sus enemigos (Carvajal, 2008).

En el contexto de guerra Fría, la expresión de este conflicto en la región latinoamericana se fortaleció, desde los Estados Unidos, la Doctrina de Seguridad Nacional, que partía de la identificación y contención de un enemigo global, el comunismo, y su concreción en el contexto nacional de cada país, esto es, la contención del “enemigo interno” con costes en términos de la alteración de las formas democráticas de los países latinoamericanos, pues como lo expresa Vargas, “influidos por la Doctrina de Seguridad Nacional se van a producir una serie de

golpes militares que se inician con él, llevado a cabo en Brasil en 1964 por las Fuerzas Armadas al mando del General Humberto Castello Branco y que siguen como mancha de aceite en toda la región” (Vargas, 2008).

Hay también otro rasgo característico de este modelo de seguridad: la prioridad del Estado sobre la sociedad, situación propia de los modelos de corte autoritario o sistema de autarquía. Para Leal Buitrago, “la Doctrina de Seguridad Nacional ha sido el mayor esfuerzo latinoamericano por militarizar el concepto de seguridad. Además, al ubicar el componente militar en el centro de la sociedad, trascendiendo las funciones castrenses, la Doctrina se convirtió en la ideología militar contemporánea de mayor impacto político en América Latina” (Leal, 2007).

En el caso de la seguridad nacional, en Colombia se promulgó el Estatuto de Seguridad durante el gobierno del presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982) (decreto 1923 del 6 de septiembre de 1978) esta normatividad, sirvió para ampliar las competencias militares en el mantenimiento de la seguridad tanto nacional, con el consecuente exceso del ejercicio de las atribuciones gubernamentales, el atropello de las normas jurídicas y la violación de las garantías judiciales y de los derechos humanos contenidos en la misma Constitución, especialmente por parte del ejército (Carvajal, 2008).

Para la década de 1980, se inició un proceso de democratización de los países latinoamericanos que se institucionalizará con la primera ola de reformas constitucionales, orientadas a lograr la paz y poner fin a los conflictos políticos al interior de los estados de la región. Este proceso de democratización estará acompañado del reconocimiento incuestionable de los derechos humanos como guía de los estados y del accionar político de los movimientos sociales. “El discurso de los derechos humanos ha conseguido un estatus político y moral sin paralelo en todo el mundo. Y todavía más importante, el discurso de los derechos humanos se ha convertido en el lenguaje de la política progresista en el tercer mundo, reemplazando las viejas estrategias de izquierda de la revolución y el socialismo” (Rajagopal, 2005).

Con los procesos de democratización acaecidos en la región, la preocupación en el tema de la seguridad se centró en establecer reformas y mecanismos de control sobre las fuerzas armadas y la policía, así como señalar su papel en los procesos de democratización. La idea central era la de otorgar a las fuerzas armadas funciones de defensa y a la policía rol del control social (Benitez, 2009,

p.1), con esto se pretendía excluir de los conflictos internos a los militares y con ello evitar los abusos cometidos durante las dictaduras. Otra consecuencia de este proceso es el énfasis en las relaciones cívico-militares^{XII}, como componente esencial de las transiciones democráticas y los diseños institucionales de los países que retornaban a las democracias. Las relaciones cívico-militares están íntimamente ligadas con la legitimidad de las instituciones democráticas dado que suponen la subordinación militar al poder civil, no solo en pretensiones formales, sino en órdenes, procedimientos, marcos legales e instituciones que garanticen este presupuesto, en síntesis, es un aspecto que reviste de gran importancia, como lo señala Pabón: “Varios politólogos norteamericanos entre los que se encuentran Samuel Huntington y Robert Dahl, sostienen que el elemento esencial para cualquier democracia es la minimización del poder militar, y que así mismo dicho control es necesario para la constitución de la poliarquía”. (2008: 51). Aun, a pesar de que este tema fue una preocupación en todo el continente en la década del 90, no todos los países enfrentaron la situación de manera similar^{XIII}. Como señala Marcela Donadio:

Para los países andinos, sea por ejemplo por un mayor prestigio de las fuerzas militares ante la sociedad (como en el Ecuador), o por el tipo de amenazas sufridas (como en Colombia), la problemática de las relaciones entre civiles y militares fue sustancialmente diferente a la de los países del cono sur de América. Y, entre estos últimos, el caso de la Argentina marcó un paradigma de reconstrucción de la subordinación militar, producto de que su transición no tuvo condicionamiento alguno luego de la derrota en la Guerra de Malvinas. (Red Latinoamericana de seguridad y defensa, versión electrónica).

Los cambios globales, en particular el fin de la guerra Fría ocasionó para la región un nuevo rumbo político, se profundizó el respeto por los derechos humanos, se promovió una mayor participación política y se fortalecieron las instituciones democráticas. Si bien es cierto que esto se dio en América Latina, esta situación no fue así en otras regiones del planeta, en particular en los Balcanes y en algunos países africanos se incrementó la violencia. (Rojas, 2002, p.3).

En este nuevo contexto los gobernantes promovieron nuevas promesas basadas en el desarrollo neoliberal, la prosperidad social y la estabilidad política tanto al interior de los estados como en las relaciones entre ellos. Sin embargo, transcurrida la primera década del siglo XXI los resultados no son los esperados.

América Latina se encuentra cada vez más sumida en una creciente desigualdad social y en una crisis política e institucional en varios países. Algunos autores afirman que el efecto de esta situación se refleja en una crisis de gobernabilidad, con problemas tanto en la seguridad interna como en la seguridad internacional (Fuentes y Rojas, 2004).

Para el siglo XXI, en la región latinoamericana, el tema de la seguridad se ha convertido en un aspecto relevante, tanto al interior de los Estados como en el contexto interamericano. Se han construido nuevas amenazas en torno a la seguridad. Esta política de seguridad no es homogénea, ya que han surgido múltiples actores y agendas que generan diversas dinámicas. La divergencia de intereses y actores hace pensar que no existe una agenda de seguridad hemisférica común (Aravena, 2000). En este escenario aparecen por lo menos tres temas relevantes en materia de seguridad que pueden implicar un uso o amenaza de la fuerza en términos bien de control social, en términos de soberanía, en función de cohesión social o en términos de cooperación.

En primer lugar, existe una agenda hemisférica liderada por los Estados Unidos, los temas involucran preocupaciones tanto globales como regionales en aspectos como la lucha antiterrorista, el narcotráfico y el crimen organizado. Aquí prevalecen los intereses de Norte América, así que se impone tanto discursiva como tácticamente los intereses de EE. UU.

En segundo lugar, las relaciones multilaterales que generan espacios de trabajo colectivo entre países de la región, con el fin de pensar soluciones colectivas frente a problemas que incumben a varios gobiernos, aquí prevalece la idea de la cooperación y la relación interestatal. La agenda de trabajo abarca temas como: narcotráfico, fronteras y migraciones.

Entre los principales organismos a resaltar encontramos la Organización de Estado Americanos —OEA—, a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica, el Mercado Común del Sur —Mercosur—, la propuesta de la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América —ALBA— y la Unión de Naciones Suramericanas, —Unasur—. En este punto algunos países se han convertido en protagonistas regionales, particularmente, Brasil y Venezuela han querido promover transformaciones que van más allá de su ámbito estatal, esta situación indiscutiblemente afecta las relaciones entre los países. Brasil tiene un papel que busca acercarse a las problemáticas globales, mientras que la agenda de

Venezuela, es más regional y de confrontación con los EE. UU. que es visto como un enemigo del proyecto del ALBA.

Por último, reaparecen tensiones entre estados con importantes repercusiones en lo regional, nos referimos particularmente al caso entre Colombia y Venezuela, y entre Colombia y Ecuador, o el de Nicaragua y Honduras. En particular existe una tensión en la manera como Colombia enfrenta el problema del conflicto interno y las amenazas a las soberanías es estos países. Esta tensión debe leerse en términos no de las viejas disputas fronterizas por adecuar claramente los límites entre países, sino, en torno a las lógicas de la globalización y una nueva lectura de lo político donde prevalece la mirada estatal de lucha antiterrorista por parte de Colombia. En este caso buena parte de los problemas de seguridad regional surge de escenarios intraestatales y no interestatales, de esta forma el conflicto interno es generador de conflictos entre Estados.

Seguridad global y seguridad hemisférica

La lucha contra el terrorismo transnacional, el comercio de drogas de uso ilícito y las nuevas formas de criminalidad transnacional se han convertido en un tema central de la agenda de los Estados Unidos y por supuesto ha permeado el accionar de las organizaciones internacionales. La lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado se caracteriza por su carácter global. Estas amenazas evolucionaron en una época en la que la desregulación financiera promovida dentro del modelo neoliberal y que había creado vastos fondos de riqueza en paraísos fiscales que abonaron su crecimiento (Gray, 2004).

Con relación a la seguridad hemisférica en América Latina, la Organización de Estados Americanos —OEA—, ha puesto el problema del terrorismo, el crimen transnacional y el narcotráfico como una prioridad en su agenda. Aunque algunos temas como el terrorismo transnacional, fundamentalismos étnicos o políticos no son un problema para la región si se incluyen en los debates y la políticas del hemisferio (Benítez, 2004). Lo anterior, porque Estados Unidos está interesado en recibir un apoyo multilateral en su lucha, por ello busca incidir en la OEA, para que desde allí se emitan resoluciones que apoyen sus acciones en la lucha contra el terrorismo global (Benítez, 2004).

Bajo el anterior presupuesto, el consejo permanente de la organización emitió el 21 de septiembre de 2001 una resolución para el “Fortalecimiento de la

cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo”. Más adelante, en el 2002, se promulgó la “Convención interamericana contra el terrorismo”. En esta no se establece una definición del fenómeno, sino que se adoptan una serie de convenciones aprobadas por las Naciones Unidas que hacen referencia al tema. Igualmente, en la misma se hace énfasis en la necesidad de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales. Sin embargo, estas medidas se subordinan o no se aplican de manera parcial dependiendo de la política prevalente de Estados Unidos, de los intereses particulares de cada Estado o de la agenda de las diferentes subregiones del continente.

En este escenario, los Estados Unidos utiliza resoluciones que emite la OEA para legitimar sus acciones o crear un escenario de consenso, necesario para complementar su postura de prevaecía de la seguridad nacional de Norte América y la guerra preventiva. Lo cierto es que la lucha antiterrorista promueve un accionar de corte guerrerista.

Esta mirada militarista propuesta por EE. UU. ha incidido indirectamente en algunos países de América Latina, los cuales promueven nuevas lógicas armamentistas con argumentos de prevención o de defensa (Benítez, 2009, p.2). Uno de los países que ha implementado este modelo en su accionar político es Colombia. Estado que bajo la política de la “seguridad democrática” de los dos periodos de gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), desarrolló un discurso de lucha antiterrorista dirigida a combatir a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia —FARC—.

Con esta política los EE. UU. no abandonan su pretensión de potencia global, por lo tanto no ha renunciado a su “prerrogativa” de intervenir de alguna u otra manera en la conducción y las maneras de enfrentar estas amenazas. Es más, en su estrategia de guerra preventiva, lo único que plasma es la orientación de la política exterior hacia la intervención directa allí donde fuere necesario. A diferencia de la lucha anti-comunista de la guerra Fría, Norte América se vale de sus propios medios (militares, políticos y económicos) para hacerle frente a las amenazas en vez de propiciar de manera indirecta las alternativas de lucha en cada país.

La seguridad hemisférica desde la región

Otro aspecto de la seguridad tiene relación con los problemas propios de la región y que por su dimensión y complejidad se puede afirmar que genera conflictos

entre Estados, como por ejemplo, el narcotráfico (Benítez, 2004). Para el siglo XXI, las amenazas de la seguridad hemisférica abarcan aspectos como el crimen organizado, la migración, el narcotráfico, el terrorismo; de manera simultánea apareció el enfoque de la “seguridad humana” que acercó problemas sociales como la pobreza, la desigualdad, la corrupción, la delincuencia común y la inestabilidad política como factores de preocupación en materia de seguridad. La variedad de temas hace que las medidas de corte hemisférico sean difíciles de consensuar, lo cual promueve múltiples acciones plasmadas en acuerdos subregionales o binacionales (Benítez, 2004).

La OEA ha buscado consensuar algunos ejes sobre la seguridad hemisférica, en particular es de resaltar la Declaración sobre la Seguridad de las Américas, suscrita en el 2003, muestra una visión amplia de la seguridad, acorde con los lineamientos que el PNUD propone desde su propuesta de la seguridad humana, este enfoque combina los viejos paradigmas de la seguridad ligados con el uso de la fuerza y la idea de ampliar el marco de análisis de la seguridad unida a los derechos humanos, la libertad y la dignidad humana (Carvajal, 2008). Para inicios del siglo XXI se deja entrever este nuevo paradigma en la Declaración sobre Seguridad en las Américas (2003) suscrita por la OEA en este texto se señala que:

“Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional”.

En este mismo documento se hace un esfuerzo por establecer cuáles son esos problemas de seguridad, los cuales incluyen una amplia gama de amenazas y posibles riesgos a los ya señalados como el terrorismo y la delincuencia se suman nuevas, como las pandemias, la pobreza, desastres naturales y los delitos informáticos:

“La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

- El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos.
- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados.
- Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente.
- La trata de personas.
- Los ataques a la seguridad cibernética.
- La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos.
- La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas”.

Sin embargo, a pesar de la intensión de la OEA de liderar alguna agenda en torno a la política regional y a la seguridad, en América Latina se han desarrollado nuevos movimientos políticos y sociales que impulsan otras posturas en las cuales confluyen intereses económicos, políticos y sociales diferentes, y que inciden en las lógicas de seguridad. Ejemplo de ello es el bloque político que se aglutina en torno a una nueva izquierda y que busca generar su propia agenda, proceso que se viene dando entre Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Ecuador y Venezuela (García, 2010, p.117), esta nueva estructura del poder político en América Latina no es homogénea existe una diversidad de tendencias y matices tanto de la derecha como de la izquierda que se va a evidenciar en el entendimiento de la seguridad y de las relaciones internacionales (Alcántara, 2008).

En este nuevo contexto de una América Latina más diversa en lo político, países como Venezuela han tratado de liderar una nueva agenda de seguridad, estableciendo un distanciamiento frente a la agenda de los Estados Unidos y de la OEA y buscando nuevos socios, bien a través de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América —ALBA— con socios como Cuba, Nicaragua, Ecuador y Bolivia, o bien a través de la cooperación bilateral con países como Rusia, China e Irán, la cual

además del fortalecimiento en comercio se prevé apoyo en materia de seguridad. Es el caso de la compra de armamento y el desarrollo de maniobras militares conjunta entre Rusia y Venezuela en el mar Caribe (Lárez, 2008). Para Rocío San Miguel, este hecho se complementa con:

Un discurso oficial que alerta a la población con la inminente y cierta posibilidad de tener que librar una guerra de defensa nacional por causa de una ocupación extranjera. Un discurso oficial que informa en torno a la necesidad de equipar a la Fuerza Armada Nacional —FAN— con nuevos sistemas de armas, y de dotar a combatientes de la reserva nacional. Adicionalmente, el país se encuentra profundamente dividido: la violencia (en un pasado no muy lejano, hace apenas cuatro años), cobró la vida de numerosos venezolanos, enfrentados en tensiones y disturbios internos. (2008, p.302).

Otro bloque que viene posicionándose es la Unión de Naciones Suramericanas —Unasur—, escenario liderado por Brasil y Venezuela, en este caso se promueve un tratamiento multilateral del problema de la seguridad, sin la intervención de Norte América. Unasur ha mirado con reservas tanto la propuesta de lucha contra el terrorismo global liderado por los Estado Unidos, como la agenda de la OEA. Para ello se creó el Consejo de Seguridad y Defensa —CSD—, conformado por los ministros de defensa de los países miembros de esta organización. Este consejo tiene como agenda de trabajo cuatro componentes: política de defensa; cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; industria y tecnología de la defensa; y formación y capacitación. Los siguientes puntos se presentan en el documento declaración de Santiago de Chile que formaliza el CSD:

1. Políticas de defensa

- a. Crear una red para intercambiar información sobre políticas de defensa.
- b. Realizar un seminario sobre modernización de los Ministerios de Defensa.
- c. Compartir y dar transparencia a la información sobre gastos e indicadores económicos de la defensa.
- d. Propiciar la definición de enfoques conceptuales.
- e. Identificar los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial.
- f. Crear un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa.

g. Proponer el establecimiento de un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de nuestras naciones, en conformidad con el Tratado de Unasur.

2. Cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz

- a. Planificar un ejercicio combinado de asistencia en caso de catástrofe o desastres naturales.
- b. Organizar una conferencia sobre lecciones aprendidas en operaciones de paz, tanto en el ámbito interno como multilateral.
- c. Elaborar un inventario de las capacidades de defensa que los países ofrecen para apoyar las acciones humanitarias.
- d. Intercambiar experiencias en el campo de las acciones humanitarias a fin de establecer mecanismos de respuesta inmediata para la activación de acciones humanitarias frente a situaciones de desastres naturales.

3. Industria y tecnología de la defensa

- a. Elaborar un diagnóstico de la industria de defensa de los países miembros identificando capacidades y áreas de asociación estratégicas, para promover la complementariedad, la investigación y la transferencia tecnológica.
- b. Promover iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación y producción de la industria para la defensa en el marco de las naciones integrantes de este consejo.

4. Formación y capacitación

- a. Elaborar un registro de las academias y centros de estudio en defensa y de sus programas y crear una red suramericana de capacitación y formación en defensa, que permita el intercambio de experiencias y el desarrollo de programas conjuntos.
- b. Proponer programas de intercambio docente y estudiantil, homologación, evaluación y acreditación de estudios, reconocimiento de títulos y becas entre las instituciones existentes, en materias de defensa.
- c. Constituir y poner en funcionamiento el Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa —CSEED—, y encargar a un grupo de trabajo dirigido por Argentina, en un plazo de 60 días, la elaboración de la propuesta de su estatuto.

d. Realizar durante noviembre de 2009, en Río de Janeiro, el Primer Encuentro Suramericano de Estudios Estratégicos (Ier ESEE)” (Declaración de Santiago de Chile, 2010).

No obstante, el proceso de creación del Consejo no estuvo exento de las tensiones presentes en los gobiernos del continente. Por ejemplo, “Uribe en Colombia, alegaba que no había necesidad de crearse un Consejo Sudamericano puesto que la OEA y el Consejo de Seguridad de la ONU ya tienen este papel legítima y legalmente” (Montoya, 2009). El punto de mayor tensión, desde la perspectiva colombiana, era el reconocimiento de las FARC como un grupo terrorista.

Basados en este autor, presentamos a manera de ilustración, un cuadro que sintetiza las cumbres y reuniones de Unasur:

Fecha	Cumbre	Temas	Decisiones
16 de diciembre de 2008	Cúpula Extraordinaria de Unasur en Costa do Sauípe, Bahía, Brasil.	Creación del CDS, reporte de Chile sobre los acontecimientos en Pando, Bolivia.	Creación del Consejo de Defensa Sudamericano de Unasur.
9 y 10 de marzo de 2009	Primera Reunión de Ministros y Ministras de Defensa del CDS en Santiago de Chile.	Consolidar Sudamérica como una zona de paz. Construir una Identidad sudamericana en materia de defensa, y unidad de América Latina y el Caribe. Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.	Formalización de la propuesta de creación del CSEED: a) Elaborar un registro de las academias y centros de estudio en defensa. b) Constituir y poner en funcionamiento el CSEED. c) Realizar durante noviembre de 2009, en Río de Janeiro, el Primer Encuentro Sudamericano de Estudios Estratégicos.

Fecha	Cumbre	Temas	Decisiones
10 de agosto de 2009	III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Sudamericanas —Unasur—, en Quito.	Desarrollo sustentable. Iniciativa para incremento de fuentes alternativas y más limpias de energía. Fomento a la acciones de promoción de identidad sudamericana y de los Derechos Humanos. Congratulación a la Primera Reunión de Ministros y Ministras de Defensa del CD.	Aporte al compromiso con el Parlamento sudamericano. Transferencia de la Presidencia Pro Tempore de Unasur de Chile para Ecuador.
28 de agosto de 2009	Reunión Extraordinaria del Consejo de jefes y jefas de Estado de la Unión de Naciones Sudamericanas en Bariloche.	Acuerdos militares entre Colombia y Estados Unidos.	Compromiso de fortalecimiento de la lucha y cooperación contra el terrorismo. Condena a los acuerdos de defensa que incluyan la presencia de fuerzas militares extranjeras (en la región) que con sus medios y recursos vinculados a objetivos propios que amenacen a cualquier país de Sudamérica. Realizar una Reunión extraordinaria del CDS, en septiembre de 2009.
15 de septiembre de 2009	Reunión Extraordinaria de Ministros de Defensa y Cancilleres de Unasur, en Quito.	Acuerdos militares entre Colombia y Estados Unidos.	No se produjo una declaración final. Sí se elaboró una propuesta de diseño de medidas de confianza mutua y transparencia de los acuerdos militares.

Fecha	Cumbre	Temas	Decisiones
10 al 13 de noviembre de 2009w	I Encuentro Sudamericano de Estudios Estratégicos en Río de Janeiro.	Industria de Defensa; Nuevas amenazas; acuerdos militares Colombia - Estados Unidos.	Baja participación sudamericana, en especial de Argentina y Chile que debían coorganizar ese encuentro. No se comentó sobre el CSEED.

Fuente: Alberto. Montoya (2009). *Las percepciones sudamericanas sobre la creación del Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos para la Defensa (CSEED) de Unasur*. Red Latinoamericana de Seguridad y Defensa. Versión electrónica disponible en: [http:// www.resdal.org/](http://www.resdal.org/), recuperado: 26 de julio de 2010. pp.10-11.

Como se observa el Consejo de Seguridad y Defensa, en su estructura y enfoque es un tanto ortodoxo en lo concerniente al tema de seguridad, en primer lugar, su conformación está en manos de los ministros de defensa. En segundo lugar, su accionar se dirige a la cooperación militar, las operaciones paz y ayuda humanitaria en caso de desastre, esto reafirmaría la idea de la cooperación en materia de seguridad. Finalmente, se proponen los programas de capacitación, a través de la creación de un centro de estudios de defensa. Lo interesante de esta iniciativa, es la creación de un espacio que posibilita analizar las necesidades regionales de defensa y el diálogo entre los ministros de área, lo cual puede promover la distensión de conflictos entre los países.

La seguridad en América Latina y las agendas de los Estados

En esta tercera parte se afirma como el protagonista de la agenda de seguridad no son los Estados Unidos, ni las Organizaciones Multilaterales como la OEA, Unasur o el ALBA, son los gobiernos que buscan incidir en temas estratégicos de seguridad, la característica es que prima, el interés particular, sin embargo, los efectos son regionales.

En este caso corresponde a los gobiernos definir las lecturas frente a la seguridad, esto parte del principio de la soberanía de los Estados. Aquí prevalecen sus propias lógicas e intereses, es decir que priman los factores ideológicos, políticos, económicos o inclusive de orden público interno y se manifiestan en términos de problema regional o de conflicto frente a otro estado generando tensiones y

amenazas de guerra entre los mismos. En esta última parte se mencionarán tres casos: México, Colombia-Venezuela y Brasil.

Como señala Mason:

El ensanchamiento del constructo de la seguridad para incluir individuos y grupos transnacionales o subnacionales más grandes como referentes de seguridad, así como la inclusión de dimensiones no militares de seguridad y amenazas a la misma, y establecer un contexto global para el suministro de seguridad, han ocasionado en una nueva conceptualización que es tan significativa como compleja. El dilema actual de Colombia parece ejemplificar esta naturaleza multidimensional de la inestabilidad y la inseguridad (Mason, 2000, p.85).

Dicha naturaleza está relacionada con el cambio que ha sufrido el concepto de seguridad desde el escenario desde las relaciones internacionales. En efecto, a raíz del ‘cuarto debate’ al interior de las relaciones internacionales ha permitido la crítica a los supuestos de la seguridad desde diferentes ópticas^{XIV} “como el postestructuralismo, el postcolonialismo, el feminismo y el constructivismo” (Lipshutz, 1995, p.2). Siguiendo a Tickner, son dos los aspectos de la seguridad que han sido reevaluados. Primero, la idea de que seguridad equivale a la seguridad nacional o la seguridad del Estado de posibles agresiones externas. Segundo, el carácter militar de las amenazas^{XV} a la seguridad (Tickner, 2004).

En este escenario las Fuerzas Armadas siguen ocupando un papel protagónico, en temas no solo de defensa, sino de los problemas sociales internos, presentando con ello un retroceso frente en el tema de separación de las fuerzas armadas frente a los conflictos sociales internos (Benítez, 2009, p.3). Particularmente, en países como México, Colombia y Venezuela, todos ellos con situaciones particulares. En México y varios países de Centro América, el incremento de la violencia producto de las mafias relacionadas con el narcotráfico, el crimen organizado y las pandillas, ha ocasionado inestabilidad social y política. Lo anterior unido a la debilidad institucional y bajos niveles de desarrollo genera un efecto desestabilizador. La salida ha tenido un mayor protagonismo de las fuerzas armadas. Crisis similares pero de mayor generalización enfrentan los países del Caribe (Benítez, 2009, p.5). Lo anterior implica una militarización de la seguridad en la región, (Dammert y Bailey, 2009) que tiene varias aristas de análisis. En primer lugar, en el contexto latinoamericano las transiciones democráticas fortalecieron procesos de subordinación militar al poder civil^{XVI}. Esto significa que la fuerza

militar se debe centrar en los aspectos de profesionalización de sus hombres y en tareas específicas de seguridad externa. Traer a los militares a ejercer funciones de seguridad interna, trabajo policiaco por excelencia, configura una distorsión de funciones que en nada contribuye a la generación de desarrollo humano. La respuesta militar, aunque efectiva y legítimamente aceptada por amplios sectores, tiene efectos negativos en la relación Policía – Fuerzas Armadas (que con la excepción de Colombia, FF.AA. y Policía no están adscritas bajo el mismo ministerio, en nuestro caso, ambas se encuentran adscritas al Ministerio de Defensa, pero en la mayoría de los casos las fuerzas policiales responden a lo que en Colombia corresponde al Ministerio del Interior). En primer lugar, porque “la formación y la naturaleza de la institución militar, que no son apropiadas para la función policial. La formación castrense pone énfasis en la jerarquía, la disciplina y las estructuras de mando. Se cultiva un sentido de espíritu de cuerpo desligado de la sociedad, lo cual refuerza sus niveles de autonomía política y profesional” (Dammert y Bailey, 2007).

En segundo lugar, porque “el entrenamiento militar hace hincapié en el uso de las armas, temas de logística, movilización y transporte de tropas, la importancia del secreto, así como estrategias y tácticas diseñadas para aniquilar al enemigo. En contraste, la función policial busca prevenir y controlar la delincuencia dentro del marco legal con estrategias de disuasión y control que involucren el menor uso de la fuerza necesaria para solucionar problemas y preservar el orden público” (Dammert y Bailey, 2007).

El reto de la región está en buscar que la conducción civil no se pierda de vista por la participación de las Fuerzas Militares. En palabras de Goodman:

El reto se centra en proveer a las Fuerzas Armadas de la región con los recursos necesarios para que puedan llevar a cabo sus funciones esenciales de defensa nacional, al tiempo que se fortalecen las capacidades civiles. Tal reto debe ser superado a través de guías, brindadas a las Fuerzas por planes nacionales de defensa diseñados por civiles, y por una administración civil de las instituciones nacionales de defensa. Al mismo tiempo, la conducción civil debe desarrollar capacidades para proveer a los ciudadanos de los servicios básicos, de manera tal que los políticos ya no sientan la necesidad de llamar a las tropas para cubrir dicho vacío. Así es como se debe continuar el camino de descongelamiento de las relaciones cívico-militares en América Latina, contribuyendo positivamente a la construcción de sistemas políticos democráticos (Goodman, Louis. Red Latinoamericana de Seguridad y Defensa. Versión Electrónica).

La agenda de la seguridad en Colombia y las tensiones entre Venezuela y Ecuador

El caso Colombia, es sin lugar a dudas, el más representativo en el tema de la seguridad en particular porque se evidencia un giro de paradigma entre el antiguo modelo de seguridad y el nuevo modelo. En este sentido, las tensiones tradicionales entre Colombia y Venezuela hasta la década de 1990 se referían al problema limítrofe en la zona petrolera del golfo de Venezuela, delitos como el robo de vehículos, migración y minería ilegal, en este escenario primaban las salidas formales para la resolución del conflicto caracterizado por la creación de espacios con un marco interinstitucional (Illera, 2008).

Sin embargo, esta situación ha variado sustancialmente, por los cambios políticos acaecidos en ambos países, lo que ha generado dos formas diferentes de entender la seguridad y por el relacionamiento que se tiene con los Estados Unidos (Illera, 2008). Este caso constituye, como dice Tokatlian, un caso peculiar de dilema de seguridad: El hecho central es que ni Bogotá ni Caracas creen que lo que hace el vecino lo efectúa en clave de disuasión (*deterrence* en nomenclatura anglosajona). Lo que parece prevalecer es la percepción de que los dos se proponen la reversión (*roll back* en nomenclatura anglosajona), es decir, que Bogotá aspira (con la ayuda de Estados Unidos) a dar marcha atrás a la Revolución Bolivariana de Chávez y que Caracas pretende (con la ayuda de las FARC) promover la caída del régimen de Seguridad Democrática de Uribe (Tokatlian, 2009).

El siglo XXI, se ha caracterizado por el aumento de las tensiones entre Colombia, Venezuela y Ecuador. Los puntos de discordia tienen relación con la regionalización^{xvii} del conflicto armado colombiano, la forma como se reinterpreto por parte del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), al ubicarlo como una lucha contra el terrorismo y la relación de Colombia con los Estados Unidos a través del “Plan Colombia”. De acuerdo a Diana Rojas, “la política del actual gobierno colombiano ha insistido de forma permanente en una reinterpretación del conflicto armado en términos de una amenaza terrorista y no de un enfrentamiento político (...) la fusión entre lucha antinarcóticos y lucha contrainsurgente ha consolidado la inscripción del conflicto colombiano en las dinámicas de la globalización y la adopción de varias de las características de las llamadas nuevas guerras. (...) ello ha hecho que la guerra se desnacionalice y se recontextualice en un ámbito más global, lo cual —a su vez— modifica las condiciones locales de su desarrollo” (Rojas, 2006).

La guerra en Colombia ha dejado de ser una lucha interna para constituirse en un conflicto de carácter regional, en la medida en que su impacto ha afectado cada vez más los países vecinos (Venezuela, Ecuador, Perú y Panamá), en temas como el desplazamiento de personas que cruzan las fronteras en busca de refugio; las incursiones de los actores armados a territorio vecino con el propósito de establecer posiciones de retaguardia; y el tráfico de armas y drogas (Pizarro, 2004). Para César Montúfar, la situación se manifiesta así:

El desplazamiento de grandes grupos de personas por razones de violencia implica el riesgo de una grave crisis humanitaria, y la violación de los derechos humanos elementales y de normas básicas del derecho internacional. Si aún más, este fenómeno adquiere características regionales e involucra a poblaciones de otros países, se corre el peligro de una crisis internacional en que tensiones entre grupos nacionales diversos podrían complicar aún más el problema. Lamentablemente, pareciera una tendencia irrefutable que los desplazamientos se están convirtiendo en un problema que involucra a las regiones de los países que colindan con las zonas de mayor conflicto en Colombia. En este contexto, las provincias de la frontera norte ecuatoriana son extremadamente vulnerables a este fenómeno (Vargas, 2006).

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que Estados Unidos ha desempeñado un papel importante en la regionalización del conflicto colombiano. La política auspiciada por este país en la lucha contra el narcotráfico y la insurgencia ha implicado su apoyo económico, militar y táctico al Estado colombiano, estrategia que ha tomado forma en el denominado “Plan Colombia”. Colombia puede ser el caso paradigmático de Suramérica cuando de la aplicación del discurso estadounidense se trata. En efecto, las estrategias de seguridad dictadas por los Estados Unidos son asumidas con fervor por la política de la “seguridad democrática”. La estrategia del Presidente Uribe en ese momento fue validar el discurso guerrillero de la nueva doctrina estadounidense, para que se le concediera el estatus de terroristas a las FARC, con la intención de que los fondos destinados para la lucha antidrogas pudieran ser utilizados también para el combate a la insurgencia, lo que ha ocasionado el progresivo involucramiento de las Fuerzas Armadas en la lucha antinarcóticos, lo que no es común en los países de la región. Su participación, señala Vargas, “se debe a la securitización, por parte de Estados Unidos, del problema de las drogas. A esto se debe sumar la unión que se ha dado entre lucha contrainsurgente y lucha antinarcóticos, considerando que el narcotráfico es la

causa por la cual existen los grupos guerrilleros y viceversa. El Plan Colombia es la aplicación de esta lectura de la problemática colombiana en el diseño y ejecución de las políticas públicas” (Vargas, 2006).

Este modelo ha provocado preocupación entre los países vecinos, en particular en relación con la fumigación de extensas zonas de cultivos ilícitos, muchas de ellas ubicadas en las fronteras del país, principalmente en el sur, en los límites con Ecuador y Perú. Por este motivo se presentan continuos debates diplomáticos, promovidos por los países vecinos, que buscan hacer visibles los efectos de estas fumigaciones sobre la salud de las personas y los daños ambientales producidos por ellas. Adicionalmente, los combates entre el ejército y los grupos insurgentes, así como el fortalecimiento del paramilitarismo en estas regiones del país, han agravado el fenómeno de los refugiados en las zonas de frontera con países como Panamá, Venezuela, Ecuador y Perú, generando una preocupación adicional por la situación de las víctimas del conflicto.

Esta regionalización ha generado fuertes tensiones entre Colombia, Ecuador y Venezuela, con profundas repercusiones en las relaciones entre estos países. Dos hechos son notorios en cuanto al manejo de la seguridad desde Colombia y la regionalización del conflicto armado. En primer lugar, la muerte de Raúl Reyes, quien pertenecía al secretariado de las FARC. En segundo lugar, la negativa de Venezuela en señalar como grupo terrorista a la FARC.

El primero de marzo de 2008, Colombia bombardeó un campamento de las FARC ubicado en territorio ecuatoriano, dando muerte a ‘Raúl Reyes’. El Estado colombiano argumentó su incursión como un ataque de “legítima defensa preventiva”, amparada en la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU. Dicha resolución está orientada a la creación de disposiciones dirigidas a atacar las fuentes de financiación al terrorismo y aprobar una normatividad que lo tipifique. Además, prohíbe a los Estados miembros apoyar a personas o entidades que estén implicadas en acciones terroristas. Se hace especial énfasis en el desarrollo de medidas de cooperación en materia de asistencia, ayuda judicial, administrativa y policial e intercambio de información, así como en la obligación de denegar el asilo a quienes financien o cometan actos terroristas. Sin embargo, esta resolución tiene importantes vacíos. Uno de los principales es la ausencia de una definición clara del concepto “terrorismo”, con lo cual muchos países tipifican actos ilícitos o legítimos como actos terroristas, criminalizando con ello la protesta social

o limitando el ejercicio normal de la oposición (Andreu, 2003). De igual manera, bajo el amparo de esta medida, Estados Unidos atacó a Afganistán, so pretexto de que ese país protegía a terroristas; esta acción trajo consigo la adopción de la llamada «legítima defensa preventiva», con la cual cualquier país se puede arrogar el derecho de atacar a otro, sobre el supuesto de estar en riesgo su seguridad.

Por su parte, el gobierno de Ecuador vio esta incursión como una violación a la soberanía de su territorio y la calificó como una “masacre”, mientras que Venezuela consideró el hecho como una agresión que afectaba a la región. Ecuador llamó a consultas a su embajador en Colombia, mientras que Venezuela ordenó movilizar a las tropas en la frontera y el cierre de la Embajada de Venezuela en Bogotá (El País, 2008). Lo cierto es que a partir de la incursión de Colombia en territorio venezolano, la desconfianza y la agresión verbal entre los mandatarios ha sido una constante.

Conclusiones

Frente al tema de la seguridad existe un giro en su tratamiento y en la comprensión misma del concepto, hasta el final de la guerra Fría la idea era que seguridad equivalía a la seguridad nacional o a la seguridad del Estado frente a posibles agresiones externas. Sin embargo, desde la última década del siglo XX, el concepto ha cambiado, a este se suman aspectos como el de la seguridad humana y la seguridad como amenaza frente a un posible daño, “guerra preventiva”.

Hoy en día, la seguridad pasa por dimensiones complejas y diversas, por lo menos tres lógicas diferentes confluyen en materia de seguridad: la global, la hemisférica y la bilateral. Cada una de ellas con lecturas sobre su origen y de cooperación disímiles, la global se enfrenta a problemas como el terrorismo transnacional; la hemisférica se enfrenta a problemas más cercanos como el narcotráfico y las bandas criminales; finalmente, los países han construido nuevos discursos sobre la seguridad, que dependen de los intereses ideológicos y políticos propios de cada gobierno.

El modelo de seguridad desarrollado en América Latina tiene diferentes matices, ya que la agenda responde a lógicas tanto internacionales como internas. Por un lado, existen intereses transnacionales como la lucha contra el narcotráfico, el tráfico de armas, la migración y el desarme nuclear. Por otro lado, se encuentran

las necesidades propias de los países, como la inestabilidad institucional, la pobreza, la violencia y la corrupción.

De tal manera que se presentan dos niveles que deben tenerse en cuenta para tratar el tema de la seguridad: el plano internacional y el plano interno. A nivel internacional prevalecen los discursos que tienden a la cooperación multilateral, tanto en información como en operaciones policivas conjuntas, acuerdos que están dirigidos a contrarrestar las rutas de comercio ilegal y a desarticular las redes de narcotraficantes y comerciantes ilegales internacionales. En el ámbito interno, las estrategias para poner en marcha acciones de seguridad pueden variar y afectar de distinta forma, tanto a las organizaciones delincuenciales como a los movimientos y organizaciones sociales, a los cuales se intenta deslegitimar o desmovilizar acusándolos de terrorismo.