

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
FLACSO – SEDE ECUADOR**

**MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES
MENCION EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**REFLEXIONES SOBRE LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA POLITICA
EXTERIOR**

VERONICA GOMEZ RICAURTE

DIRECTOR: ADRIAN BONILLA

QUITO, 2002

INDICE

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Introducción | 1 |
| Capítulo I Una aproximación al tema de la seguridad | 3 |
| Capítulo II América Latina y la Seguridad Nacional | 20 |
| Capítulo III La visión geo-estratégica de los Estados Unidos | 44 |
| Capítulo IV Ecuador: intereses y vulnerabilidades en materia de seguridad | 61 |
| Capítulo V Propuesta para una agenda de Política Exterior frente a la Seguridad Nacional | 89 |
| Bibliografía | |

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene por objeto ofrecer una propuesta para la construcción de una agenda de política exterior del Ecuador con relación al tema de la Seguridad Nacional. Dado que dicha temática ha sido muy poco analizada en los círculos académicos civiles del país, la orientación de este trabajo se desarrolla bajo la consideración de que los intereses del Ecuador en esta materia no han sido sistematizados y jerarquizados, y por tanto, no han sido parte de un proceso de formación de una agenda de política exterior.

En primer término, se ha realizado una revisión teórica de las principales corrientes de pensamiento que en relaciones internacionales abordan el tema de la seguridad. La investigación no ha buscado establecer una sola verdad en cuanto a los conceptos o nociones de la seguridad, por cuanto considera que la amplitud de criterios en esta materia, la incorporación de otros actores en el tema y la aparición de nuevas amenazas a la seguridad no permiten conceder la razón última a ninguna teoría, más bien parece tratarse de una conjunción de criterios al respecto.

Posteriormente, se efectúa una breve reflexión acerca de la relación de América Latina y el tema de la Seguridad Nacional. Esta relación es analizada desde dos perspectivas, por un lado, en el contexto histórico de la Guerra Fría cuando la región ostenta determinado lugar en complejo juego estratégico, y por otro, en el escenario de la post-Guerra Fría, cuando los intereses específicos de la potencia hegemónica son determinantes en la definición de políticas de seguridad.

Luego se realizará una revisión de las políticas y perspectivas de los Estados Unidos en la región, sus intereses y expectativas. En virtud de que el tema de la seguridad -como muchos otros- ha trascendido el carácter nacional y se ha inscrito en las exigencias de los ordenamientos económicos y políticos regionales, las agendas de seguridad están definidas en función de los intereses de la potencia

hegemónica. Así, es posible identificar los mecanismos de presión e intermediación sobre los cuales se negocia y/o se impone las políticas nacionales.

El cuarto capítulo pretende efectuar un mapeo de los de intereses y vulnerabilidades del Ecuador en materia de Seguridad, y de esta manera, identificar las acciones y políticas que se han ejecutado para afrontar los problemas y aquellas ante las cuales hace falta definiciones. En este sentido, se analizan cuatro temas fundamentales para la seguridad en el Ecuador: el conflicto colombiano, la seguridad hemisférica, los temas frente a Estados Unidos y la relación con el Perú.

Finalmente, se pretende sistematizar las diversas posiciones de los actores del taller sobre Seguridad Nacional, realizado en junio del 2001, y que contó con la participación de los más destacados académicos, políticos, comunicadores y militares inmersos en el tema.

En virtud de que el taller constituyó un espacio de discusión política, más que un ejercicio académico, el presente trabajo ha pretendido construir una agenda de política exterior que pueda ser realizable. Su elaboración consideró en primer término el documento realizado previamente por el autor para el referido taller, y por otro lado, los intereses evidenciados por los actores de la realidad nacional.

Quito, diciembre del 2001

CAPITULO I

UNA APROXIMACION AL TEMA DE LA SEGURIDAD

Si bien las concepciones de seguridad han sido en los últimos años permanentemente discutidas, en los ámbitos académicos ecuatorianos no se ha reflexionado lo suficiente acerca de su significación y sobre las connotaciones sociales y políticas que conlleva. Por esa misma razón, el tema ha sido manejado casi exclusivamente en el campo militar y a través de las instituciones destinadas a difundir este conocimiento a los civiles.

Las reflexiones del presente capítulo pretenden en este sentido, mantener la necesaria distancia de los cuerpos doctrinarios militares, y aportar algunas reflexiones desde el ámbito civil desde una perspectiva más política y sociológica.

La noción de seguridad es un concepto que se caracteriza por la imprecisión semántica que suele plantearse a su alrededor. Es por ello preferible abandonar las discusiones sobre los significados etimológicos o ideológicos para manejar conceptos de carácter “operativo”, es decir aquellos que definirían en un sentido weberiano los usos del término “seguridad” en el marco de la acción racional de los medios orientados a determinados fines.

Los debates acerca de la problemática de la seguridad se profundizan al concluir la Guerra Fría. Hasta entonces parecía innecesario discutir el concepto y la agenda de seguridad, ya que se entendían definidos según la posición de

alineamiento. Por cuanto los conflictos no solo que siguen presentes, sino que han aumentado en el tercer mundo y en el ex- mundo comunista, los referidos debates están superando una etapa meramente teórica, y sugiriendo en los hechos nuevas acepciones de seguridad y defensa, en el marco de la globalización de las relaciones económicas, comerciales y financieras.

En su acepción más simple, seguridad implica protección contra amenazas, referida principalmente a una colectividad nacional. Los conceptos de seguridad nacional, definidos a partir de la percepción de las amenazas, han sido frecuentemente derivados de las nociones de poder, especialmente del poder militar. Cuando la discusión acerca de la seguridad se localiza en el contexto del sistema internacional, se refiere a las habilidades de los Estados y de las sociedades para mantener su identidad independiente y su integridad funcional, esto debido a que se presume que la estructura del sistema internacional es anárquica (ausencia de autoridad central)¹ y a que en prácticamente todas las dimensiones políticas, económicas y sociales el enfoque natural de preocupación acerca de seguridad son los Estados.

Los estados han sido el principal referente de la seguridad ya que son al mismo tiempo, marco de ordenamiento y la más importante fuente de autoridad. La dinámica de la seguridad nacional es altamente relacionada e interdependiente entre los estados; las inseguridades domésticas pueden o no dominar la agenda

¹ Kennet Waltz, 1979, *Teoría de la Política Internacional*, GEL: Buenos Aires

de seguridad, pero las amenazas externas casi siempre se constituirán en elemento central.

Al Estado se le asigna como una de sus tareas, la gestión de la seguridad para la Nación; es el ente que va definir unilateralmente qué es la seguridad del colectivo nacional, y para ello debe generar instrumentos de fuerza para enfrentar o disuadir a las fuentes de cuestionamiento. “Una nación está segura cuando su gobierno tiene suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros Estados a sus legítimos intereses y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra.”²

Desde la creación del Estado-nación la seguridad ha sido un objetivo de los gobiernos asociado especialmente con un poder militar que la garantice. La idea de un sistema de Estados soberanos, consolidado entre el siglo XIX y el XX, en el que cada uno de ellos mantenía su nivel de seguridad y perseguía su interés nacional (definido en términos de poder) ante ausencia de un gobierno o autoridad por encima de ellos, cimentó la teoría de que el sistema internacional era, por definición, anárquico. Este universo fue caracterizado por una rivalidad continua, en la medida en que los intereses nacionales colisionaban inevitablemente, y fueron el estímulo constante de la competencia, el conflicto y la guerra.

² Rockwell y Moss, *La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación*, en Aguayo y Bagley, “En Busca de la Seguridad Perdida”, siglo XX Editores, México, 1990

Las percepciones tradicionales de la seguridad son propias del realismo, el cual concibe a la dinámica de la política internacional en un terreno cargado de riesgos para sus actores y conducido por luchas de hegemonía. Las visiones del Neorrealismo³, consideran que el significado práctico de seguridad sólo puede construirse dentro de un ambiente en el que las relaciones competitivas sean ineludibles. Si la seguridad depende de armonía o hegemonía, no puede lograrse duraderamente dentro de la anarquía, y más bien bajo esta égida, la seguridad puede ser sólo relativa, nunca absoluta.

Partiendo de esta visión, se privilegian como instrumentos de seguridad los bélicos y el aparato militar. El Estado, en relación con los factores externos, privilegia el uso de la violencia, y entiende la guerra como proyección de la política. Para alcanzar sus objetivos externos cuenta con la acción de la política exterior (medios políticos y diplomáticos), y si ello no fuere suficiente, con sus fuerzas armadas (medios militares).

El tema de la seguridad en las relaciones internacionales cobra especial importancia después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se evidenció la necesidad de alcanzar acuerdos en materia de seguridad que estuvieran en función de establecer regímenes de gestión de la anarquía del sistema internacional.

³ El neorrealismo procura dar fundamento científico a los postulados centrales del realismo clásico. Imagina una estructura anárquica en donde opera distintas formas de sistema internacional. Prioriza el ejercicio efectivo del poder para preservar la supervivencia de las naciones, y legitima la guerra como un medio para la consecución de este objetivo.

La Guerra Fría limitó esas intenciones y la idea de Estados soberanos coordinados en función del bien general. En cambio, se practicó y fortaleció una concepción de seguridad asociada con el balance de fuerzas, la disuasión y las alianzas regidas por Estados hegemónicos. “La dinámica militar de la Guerra Fría estaba, en parte, fundamentada en la voluntad de contar con las estrategias y armamentos adecuados para cubrir un amplio espectro de conflictos, desde los denominados de baja intensidad hasta la guerra nuclear total. La teoría indicaba que si se contaba con previsiones para todos los escalones del conflicto violento se poseía una máxima capacidad disuasoria que, precisamente, evitaba que la otra parte (en ese caso la ex URSS y sus entonces aliados del Pacto de Varsovia, y desde Moscú en sentido inverso) lanzara un ataque”⁴.

Toda la elaboración en torno a la seguridad se refería a aquello que se observaba como el riesgo proveniente de la URSS y el Pacto de Varsovia. Esa idea fue la columna vertebral sobre la cual se articularon las políticas concretas de seguridad, y la responsable de la fragmentación de las nociones de libre concurrencia, autodeterminación y soberanía, implícitas en las acciones de defensa dentro del escenario mundial. “Este hecho distorsionó el uso del concepto de seguridad y permitió la formulación, por parte de occidente, de una “doctrina de contención del comunismo” que puso en el centro a la noción de seguridad interna.”⁵

⁴ Aguirre, Mariano, *El debate sobre la seguridad en la globalización*, Fuerzas Armadas y Sociedad No. 15, FLACSO, Chile, 2000

⁵ García, Bertha, *Fuerzas Armadas, Soberanía y Seguridad Nacional en el Ecuador*, en “Fuerzas Armadas, Desarrollo y Democracia, ILDIS-CELA-ABYA-YALA, Quito, 1996

Esta visión ha sido cuestionada especialmente a partir del derrumbe del bloque socialista, y desde la perspectiva que incluye en la problemática las condiciones específicas del llamado Tercer Mundo. Así por ejemplo, se cuestiona la absorción por parte del Estado de la nación y la población, que ignora que en estos países, el Estado representado por un régimen puede no ser legítimo, y por tanto, el ciudadano puede no sentirse defendido; por el contrario recurre a la protección ante amenazas provenientes del mismo régimen, como es el caso de la violación de los Derechos Humanos.

Buzan precisamente parte de considerar la cuestión de la seguridad como “la relación entre la población (o la nación), y su gobierno o las instituciones que deben ser percibidas como legítimas, y que tengan capacidad de defender a esa población ante los riesgos.”⁶. No obstante, el Estado que no ha podido crear consenso social y político que le de legitimidad, puede tender a sustituirla con la coerción para mantener el control de la población. “Cuando el Estado no interpreta un sentimiento único nacional, sino que en su seno hay un escenario de competencia de diferentes actores con diversos entendimientos sobre seguridad, lejos de ser percibido como la representación unitaria, es una arena de discusión.”⁷

⁶ Buzan, Barry, *People, States and Fear*, Lynne Rienner Publishers Inc., Colorado, 1991

⁷ Job, Brian, *The insecurity Dilema: National, Regime and States Securities in Third World*, Lynne Reiner Publishers, Colorado, 1992

Se ha cuestionado también el hecho de subsumir a la seguridad en la dimensión estrictamente militar, y en ese sentido, "si la seguridad se entiende más bien como la libertad de peligro, de la ansiedad, el temor o la preocupación, la prosecución de la misma se manifiesta a través de varias dimensiones, lo que nos permite hablar de la seguridad personal, la alimentaria, la económica, etc., siendo la dimensión de la protección ante las acciones y políticas que emanan de otros Estados, solamente una de ellas."⁸ "Por consiguiente, si las amenazas se pueden originar en eventos ajenos a las dimensiones militares, es preciso extender el rango de seguridad a ellos."⁹

Concepciones como las de la "seguridad común" o la "seguridad colectiva" acuñadas a partir de la década de los ochenta, no implicaron un rechazo radical a las premisas del realismo, en tanto mantenían el foco de la seguridad sobre el Estado. La primera de ellas se refiere "a una instancia especial de cooperación entre adversarios, es decir, una forma de régimen, enteramente compatible con las enseñanzas del "realismo suave" como con las del "institucionalismo liberal" (...)no supone automáticamente una noción más amplia de seguridad, sino poco más que el mismo tipo de seguridad, solo que alcanzable por medios menos confrontacionales."¹⁰

⁸ Aguilera, Gabriel, *Relaciones Cívico-Militares en América Latina*, en "Fuerzas Armadas, Desarrollo y Democracia, ILDIS-CELA-ABYA-YALA, Quito, 1996

⁹ Ob.cit.

¹⁰ Moller, Bjorn, *Seguridad Nacional, Societal y Humana*, en Fuerzas Armadas y Sociedad No. 15, FLACSO, Chile, 2000

La otra extensión del concepto Estado-céntrico es la visión de la “seguridad colectiva”, que mantiene las tradicionales amenazas Estado contra Estado, pero plantea una transferencia de poderes desde el Estado hacia las autoridades supranacionales, es decir, un abandono parcial de la soberanía. La guerra del Golfo, es el ejemplo real de este tipo de operaciones de seguridad común, sin embargo, esta concepción no serviría para abordar otros problemas de seguridad, por cuanto no se ocupa de los motivos de la agresión y solo plantea la disuasión y/o la defensa.

La visión realista sobre la que se asientan las anteriores concepciones, estimuló el desarrollo de estrategias que sacrificaron los valores humanos a favor de los de soberanía e inviolabilidad del Estado. “La seguridad nacional fue muy a menudo equiparada con la seguridad del régimen en el poder. Contrariamente a la visión hobbesiana del Estado, en el caso de estar controlado por un régimen inescrupuloso, el Estado generalmente cesa de ser el protector de sus ciudadanos y se transforma en una amenaza a la seguridad de ellos, como es el caso de los diversos “Estados vampiros” africanos.”¹¹ De allí que las fuerzas de la ONU han sido empleadas para restaurar la paz entre estados, y dentro de ellos, y para salvaguardar los derechos humanos.

La profundización de la interdependencia, por su parte, ha revitalizado el concepto de seguridad hasta el punto de diluir los contenidos de “independencia y

¹¹ Moller, Bjorn, *Seguridad Nacional, Societal y Humana*, en Fuerzas Armadas y Sociedad No. 15, FLACSO, Chile, 2000

soberanía”¹². El concepto de soberanía reside entonces en la competitividad de las economías y en la capacidad de negociación de las naciones dentro del sistema político internacional. Para los teóricos de la interdependencia, ya no existe una jerarquía de prioridades consideradas como riesgos y amenazas sino complejos de prioridades que tienen que ver con una nueva conceptualización del desarrollo.

Una mutua red de interdependencias puede servir como un poderoso inhibidor contra la guerra, en perfecta coherencia con los principios del liberalismo clásico, y en este contexto, la noción de seguridad, se amplía para acoger riesgos y amenazas que rebasan los tradicionales problemas militares y de defensa.

La fuerza de los cambios mundiales, dice Nye, sobre la naturaleza del ejercicio del poder entre los Estados también ha cambiado, en la medida en que el poder mundial tiende a alcanzarse por medio de la ciencia, la tecnología y la educación, aquel poder que emana de las instituciones militares tiende a disminuir.

Las nuevas “amenazas” son fenómenos que escapan generalmente a las conceptualizaciones tradicionales, por cuanto no son riesgos para la integridad territorial y la soberanía de los estados, son actos que afectan muchas veces la calidad de vida y los derechos de personas, las instituciones y los valores democráticos, las economías nacionales o las grandes corporaciones transnacionales, pero dado su enorme impacto como factores de riesgo e

¹² El paradigma de la Interdependencia pone énfasis en la utilidad de los mecanismos de concertación, consenso y negociación

inestabilidad y por la incertidumbre que los acompaña se les considera amenazas a la seguridad. Según Andrés Fontana, los elementos que caracterizan a las nuevas amenazas son:

1. La no configuración previa de las amenazas
2. Las dificultades para identificarlas anticipadamente
3. La no-previsibilidad de los medios adecuados para enfrentarlas.

Al hablar de nuevas amenazas "...nos referimos a amenazas y factores de riesgo no estrictamente militares, que ya no pueden definirse de acuerdo con antiguos parámetros y reemplazaron el centro de las preocupaciones de seguridad a la confrontación nuclear entre las potencias. A diferencia de la amenaza tradicional - que presentaba una certidumbre de destrucción para todos los Estados- estos factores se manifiestan actualmente de diferentes formas y tienen distintos alcances según sea el país o la región que se considere. Producen incertidumbre en el contexto internacional, dificultando -por sus propias características- la adecuación precisa de los mecanismos de defensa."

Los nuevos riesgos como el narcotráfico, y sus actividades conexas, la violencia política y el terrorismo; y la erupción de una delincuencia urbana, han trascendido el carácter nacional y se inscriben en las necesidades económicas y políticas de los nuevos ordenamientos regionales, acorde con la expansión del mercado, por un lado, y, por otro, la hipótesis de guerra se habría reducido debido a la tendencia integracionista y a la profundización de la democracia.

Los esquemas de conflicto, riesgo y amenaza mundial y regional, se han modificado y se preparan para afrontar nuevas amenazas a partir de soluciones que exigen mayor capacidad de negociación de los gobiernos y las sociedades.

Algunas visiones denominadas alternativas por su visión independiente de los postulados del realismo y la interdependencia, sostienen que la guerra está empezando a desaparecer como una forma de relación inevitable entre actores internacionales. Para autores como Moskos y Vogt, se hace necesario definir el rol que deben asumir los ejércitos en los países democráticos desarrollados en la medida en que su función principal, la guerra, empieza a desaparecer del escenario posible, y afirman que, la guerra no solo no es necesaria sino que resulta incongruente y antiética al desarrollo de la civilización. “Las sociedades industriales son estructuralmente incapaces de emprender en una guerra, porque son altamente sensitivos a la destrucción, y vulnerables a las rupturas. El alto grado de industrialización, el mayor desarrollo es su inhabilidad para conducir la guerra o la defensa”¹³

Esas nuevas visiones apuntan a que la seguridad está principalmente referida al destino del conglomerado humano. Puesto que algunas amenazas militares y ecológicas afectan las condiciones de supervivencia en el planeta entero, existe actualmente un sentido importante en el que la seguridad se aplica en conjunto a toda la humanidad. “La seguridad de las colectividades humanas puede ser

afectada en cinco sectores principales: militar, político, económico, social y ambiental. Generalmente hablando, la seguridad militar involucra la interacción de la ofensiva armada y las capacidades defensivas de los estados, y sus percepciones acerca de las intenciones de los otros. La seguridad política está referida a la estabilidad organizacional de los Estados, sistemas de gobierno y las ideologías que les conceden legitimidad. La seguridad económica centra su atención en el acceso a recursos, finanzas y mercados necesarios para sostener aceptables niveles de bienestar y poder estatal. La seguridad social se preocupa de la sustentabilidad, dentro de condiciones aceptables para la evolución de modelos tradicionales de lenguaje, cultura e identidad religiosa y nacional y sus costumbres. A la seguridad ambiental le concierne el mantenimiento de la biosfera local y planetaria como un sistema de apoyo esencial del que todas las otras empresas humanas dependen."¹⁴

De acuerdo con esta ética cosmopolita, lo que realmente importa es la supervivencia y bienestar de los individuos, independientemente de sus afiliaciones nacionales.

La gravedad y el impacto de algunos problemas globales como el crecimiento de la población desplazada, las migraciones, el crimen internacional, las enfermedades de alcance global (sida), el comercio de armas, entre otros, indudablemente han conducido a una redefinición o ampliación del concepto de

¹³ Vogt, Wolfgang, *Warless or Armyless Society?*, Forum International, Munich, 1992

¹⁴ Buzan, Barry, *People, States and Fear*, Lynne Rienner Publishers Inc., Colorado, 1991

seguridad. El Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE afirma que “los conflictos internos de los Estados ocurren especialmente en países en desarrollo, muchos de los cuales sufren ciclos de violencia militar y civil. Las causas de los conflictos son variadas y se interrelacionan. Estos alcanzan desde condiciones sociales desestabilizadoras, como la extrema disparidad social y la exclusión, hasta la falta de mecanismos apropiados de gobierno para conciliar pacíficamente los diferentes intereses dentro de la sociedad...”¹⁵ Y es que en los países en vías de desarrollo uno de los principales problemas de seguridad es el déficit de poder estatal. La mayoría de los estados son débiles y con elevados niveles de disonancia entre el poder y la autoridad. En esta carencia de Estado, de legitimidad del régimen y de perpetua lucha por el control del aparato estatal se evidencian las formas más violentas de confrontación y conflictos que alcanzan escala de guerra.

Asimismo, la escasez progresiva de los recursos naturales y la competencia por el acceso a ellos, los conflictos sociales y raciales, la estructura global del narcotráfico, y la situación de las tres cuartas partes de la población mundial que vive por debajo de las necesidades básicas de alimentación, sanidad, educación y vivienda, están presionando por la ampliación del concepto de seguridad.

Por otra parte, en las sociedades avanzadas hay una baja tolerancia hacia las guerras prolongadas, esto quizás se lo puede atribuir al incremento de la

¹⁵ OCDE, Informe del Comité de Asistencia para el Desarrollo, 1999

sensibilidad en el tema humanitario que lleva a sus opiniones públicas a rechazar las bajas y la destrucción que este tipo de guerras conlleva.

Si bien la guerra es por ahora un fenómeno menos frecuente en las sociedades industrializadas y democráticamente consolidadas, la incertidumbre medioambiental, económica, laboral y familiar es mayor que hace varias décadas. “Esta incertidumbre ha llevado a que la seguridad se contemple como una necesidad que no solo depende de eventuales amenazas o ataques extremos tradicionales. La percepción de que las fronteras son débiles y que la capacidad de nuestros Estados nacionales es limitada, ha debilitado y ha vuelto más complejo el concepto convencional de seguridad y, por extensión el de la defensa (...) entonces, para qué invertir más en, por ejemplo, la modernización de las fuerzas armadas si las amenazas reales no pueden ser enfrentadas por ellas? ”¹⁶

Los atentados terroristas perpetrados el 11 de septiembre contra Estados Unidos, son precisamente la prueba fehaciente de que no hacen falta métodos exóticos y alta tecnología para producir resultados devastadores, y generar una sensación de descontrol, impotencia y vulnerabilidad en el país con mayor poder económico, militar y tecnológico. No existe ninguna defensa real contra un ataque anónimo que hace uso del funcionamiento de la sociedad civil. “La acción en sí misma es el primer acto a gran escala de la nueva globalización del terrorismo, entendido

¹⁶ Aguirre, Mariano, *El debate sobre la seguridad en la globalización*, Fuerzas Armadas y Sociedad No. 15, FLACSO, Chile, 2000

como la deliberada matanza de civiles inocentes a los que se masacra para usarlos como instrumento de propaganda a escala planetaria.”¹⁷

Los actos contra Nueva York y Washington nos han situado en un mundo nuevo en términos de inseguridad, menos pavoroso que el equilibrio del terror nuclear de la Guerra Fría, pero al mismo tiempo menos controlable. El terrorismo como forma de violencia incontrolada no se parece a nada de lo que en términos de “amenazas” se había enfrentado el mundo; representan un nuevo tipo de guerra, donde nadie puede localizar y describir con certeza la organización militar, los recursos económicos o los sistemas de información. “La diferencia principal será que en lugar de enfrentamientos entre naciones organizadas veremos, vemos ya, cómo en torno al imperio y a sus símbolos de poder se forman unas redes de sombra que encuentran los recursos necesarios en la industria petrolera y sobre todo en la voluntad de unos jóvenes de sacrificar su vida por sus convicciones religiosas y políticas.”¹⁸

Dos factores fundamentales se han cruzado para ocasionar la catástrofe del 11 de septiembre: por una parte, se trata de un terrorismo de raíz religiosa capaz de suprimir cualquier freno moral a la utilización de la violencia, y por otra, la combinación entre la vulnerabilidad de las sociedades intercomunicadas y el acceso relativamente fácil a medios de destrucción masiva. Todo esto, pone de relieve lo inútil que resulta la apuesta del gobierno norteamericano por un escudo

¹⁷ Gil Calvo, Enrique, *Hacia el choque de culturas*, en El País, miércoles 12 de septiembre 2001, España

antimisiles frente a posibles agresiones de Estados enemigos, o el fortalecimiento de cualquier otro sistema defensivo de índole bélica.

Este estado hobbesiano de naturaleza parece restaurar el paradigma del realismo político, cifrando la correlación de fuerzas en el equilibrio del poder. Si como lo afirma Stephen Krasner, el orden internacional es siempre fáctico, nunca jurídico y menos moral, y lo único que cuenta es la base material del poder, vale destacar que ahora esa base de poder ya no es meramente militar y económica, sino que es además mediática: es decir, cultural.

Aunque los grandes procesos de globalización de la economía y de la tecnología, y de reorientación de las alianzas estratégicas, han puesto de manifiesto que los esquemas de conflicto, riesgo y amenaza se han modificado, al mismo tiempo, "han afirmado la idea de que la relación entre conflicto-amenaza y seguridad-defensa es esencialmente una relación de poder. Cada sociedad afronta situaciones específicas de conflictividad, riesgo y amenaza, de acuerdo a las relaciones poder en juego, ante las cuales ensaya conceptos y formas específicos y particulares de seguridad y defensa."¹⁹

Al principio del nuevo milenio, las sociedades democráticas avanzadas viven en un estadio de superposición de las concepciones de seguridad, por un lado, existe

¹⁸ Touraine, Alain, *La Hegemonía de EEUU y la guerra islamista*, en El País, jueves 13 de septiembre 2001, España

¹⁹ García, Bertha, *Fuerzas Armadas, Soberanía y Seguridad Nacional*, en "Fuerzas Armadas, Desarrollo y Democracia", ILDIS, ABYA-YALA, Quito, 1996

un consenso social a favor de que el Estado cuente con fuerzas armadas que asuman la gestión de la seguridad y la defensa, y a legitimidad de estas políticas gira en torno a la idea tradicional del Estado. Al mismo tiempo, los ciudadanos buscan la seguridad no militar, centrada alrededor del medio ambiente, la economía o el tema humanitario.

Los debates entre la seguridad tradicional y la seguridad cosmopolita, y los entendimientos cada vez más amplios de la seguridad, demuestran que la seguridad global no podrá ser construida ni mantenida con una visión estrictamente militar. La seguridad del Estado, de la sociedad y de los individuos, debe considerar las amenazas a sus valores fundamentales: soberanía, identidad y supervivencia, y solo a partir de ellos, establecer las dimensiones de la acción política, económica y militar en un mundo globalizado.

"Aunque es necesario continuar sosteniendo el derecho de los Estados a la seguridad, de modo que ellos puedan ser protegidos contra amenazas externas, la comunidad internacional necesita hacer de la protección a las personas y de su seguridad un objetivo de la política global de seguridad."²⁰

CAPITULO II

AMERICA LATINA Y LA SEGURIDAD NACIONAL

La Seguridad Nacional no ha sido un concepto suficientemente analizado en la región, y en muchos casos, se ha quedado en la imagen estereotipada de la realidad que creó un momento histórico determinado. Como lo señalan Bock y Berkowitz, el término ha sido usado como una frase retórica por los políticos, como un objetivo específico por los generales, y como una promesa utópica por los predicadores políticos. Todo esto ha contribuido a crear una cortina de humo que ha hecho imposible una investigación disciplinada en esta materia.

Para muchos, este concepto tiene una connotación profundamente negativa, llena de malos recuerdos, y asociada a la tristemente célebre Doctrina de Seguridad Nacional. Ello ha impedido que pueda convertirse en una verdadera política de Estado, esto es, que la definición de la amenaza y del enemigo -temas centrales para definir una política de seguridad- sea realizada en conjunto por los estamentos civil y militar, bajo el control del Ejecutivo y el Legislativo.

En América Latina la discusión acerca de la seguridad parte de la percepción tradicional, fundamentada en las amenazas a la integridad territorial y a la soberanía nacional.

²⁰ Comisión sobre Gobernabilidad, PNUD, 1995

Esa visión se encontraba arraigada en la existencia de conflictos territoriales originados en la Colonia, y desde esa perspectiva, “la forma de ver los problemas de seguridad también se trata de una cuestión que debe ser afrontada por el Estado, tiene su campo de acción en las relaciones con otros países, y el instrumento “último ratio” es el militar...El interés que está en juego es la disponibilidad del territorio en el cual se reproduce la nación.”²¹

Desde fines del siglo XVIII la seguridad internacional estuvo centrada en los intereses y actividades de un grupo de grandes potencias con capacidades de proyección global. Esta condición alcanzó su punto culminante durante la Guerra Fría, en la medida que la confrontación entre occidente y el bloque socialista dio a la seguridad una dimensión global. Las dos potencias subsumieron la mayor parte de los conflictos regionales dentro de las magnitudes globales de su confrontación política, ideológica y militar.

Después de la II Guerra Mundial, el continente pasó a ser parte de la lucha anti-comunista, y la “amenaza soviética” se convirtió en asunto principal de la agenda de seguridad. La adopción por parte del pensamiento militar latinoamericano de las nociones de la Guerra Fría, dan origen en su forma más extrema a la llamada doctrina de seguridad nacional, que fue fundamento ideológico de las dictaduras militares de los años setenta. “Así mientras en Europa se utilizó el concepto de seguridad sobre los aspectos globales del mundo, con relación a América Latina,

²¹ Aguilera, Gabriel, *Relaciones Cívico-Militares en América Latina*, en “Fuerzas Armadas, Desarrollo y Democracia, ILDIS-CELA-ABYA-YALA, Quito, 1996

se abuso del concepto de seguridad interna con connotaciones ideológico-políticas y militares.”²²

Esta doctrina veía la amenaza como un todo multifacético y permanente, que exigía la organización de la sociedad a escala nacional y regional, basada en el concepto de guerra total de teóricos prusianos, en el que todos los recursos de la nación se empeñan en el esfuerzo bélico. “Se llega al convencimiento de que esa reorganización de la sociedad, -el “proceso” lo llamaron los argentinos-, solo lo pueden conducir las Fuerzas Armadas, única parte del Estado que tiene la comprensión real del peligro que se enfrenta y la voluntad de asumir los enormes costos de la guerra contrainsurgente.”²³

Durante el frío y largo enfrentamiento bipolar, América Latina fue un escenario de menor importancia para los dos grandes rivales y solamente se evidenciaron contraposiciones de sus intereses en Centroamérica, como consecuencia de la “sovietización” de Cuba, y en el Cono Sur, con la violenta represión de los movimientos sindicales radicalizados. En el continente no se habían identificado objetivos político-estratégicos que pudieran variar el equilibrio bipolar. Así el fin de la Guerra Fría tuvo una significación menor a la que se evidenció en otros escenarios del mundo, y por ello, no se registraron los efectos y secuelas de destrucción, desgobierno y radicalización de nacionalismos.

²² García, Bertha, *Fuerzas Armadas, Soberanía y Seguridad Nacional en el Ecuador*, en “Fuerzas Armadas, Desarrollo y Democracia, ILDIS-CELA-ABYA-YALA, Quito, 1996

²³ Aguilera, Gabriel, *Relaciones Cívico-Militares en América Latina*, en García, Bertha, “Reflexiones sobre las Fuerzas Armadas Ecuatorianas hacia el siglo XXI”, Estrategias Civil-Militares para el Ecuador del siglo XXI, PUCE-American University de Washington, Quito, 1998

El fin de la confrontación este-oeste significó también un cambio sustancial en este escenario: las magnitudes globales de seguridad perdieron importancia, potenciándose paralelamente aquellas de carácter regional. Esta situación se ha manifestado en varios aspectos: “a) Las regiones son actualmente actores más significativos en la política internacional. Los conflictos regionales responden ahora a circunstancias y ritualidades de carácter genuinamente local y existe menos riesgo que dichos conflictos se extiendan; b) Existen actualmente condiciones más favorables para la generación de sistemas cooperativos. Los actores regionales están en mejores condiciones de resolver sus disputas sin la intervención de las potencias; c) Los sistemas regionales de seguridad tienen características propias, (...) comparten ciertas dinámicas inherentes a toda relación entre estados, especialmente en el ámbito de las políticas de poder; d) Como consecuencia de lo anterior, las grandes potencias deben adoptar políticas específicas en sus relaciones de seguridad con cada sistema regional.”²⁴

Por otra parte, se restó importancia a los sistemas que tenían como objetivo fundamental la defensa de la amenaza planteada por la Unión Soviética. Durante cinco décadas el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca –TIAR, suscrito en 1947 e impulsado por los Estados Unidos, tuvo como propósito central contener la expansión del comunismo en el continente, y sirvió fundamentalmente a los intereses estratégicos de ese país. Poco o nada aportó dicho sistema a la

prevención de acciones militares unilaterales contra los propios países Latinoamericanos y a la problemática de seguridad específica.

La desaparición de la amenaza extracontinental y los procesos de redemocratización que se consolidaron desde la década de los ochenta, evidenciaban una perspectiva positiva en cuanto al tema de la seguridad regional, sin embargo, “el resurgimiento de conflictos territoriales, que se expresaron en conflictos abiertos, a lo que se suman diferencias por recursos entre países, aunado a la emergencia de nuevos riesgos y amenazas, mostró un panorama mucho más complejo.”²⁵

Una percepción de los círculos políticos y diplomáticos, al promediar la década de los ochenta, era la de que América del Sur estaba destinada a convertirse en una zona de paz, y a enfatizar en que las amenazas para la seguridad “provenirían de fenómenos *no convencionales*, tales como la subversión interna, las actividades ilegales transnacionales y de perturbaciones socio-económicas que podían derramarse a través de las fronteras.”²⁶ Las disputas tradicionales de tipo fronterizo parecían irrelevantes frente los problemas derivados de la crisis y los programas de ajuste económico.

²⁴ Navarro Meza, Miguel, *El papel de los Estados Unidos en Latinoamérica en materias de Seguridad Regional*, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Revista Política y Estrategia, No. 81, Santiago, 2000

²⁵ Rojas Aravena, Francisco, *Medidas de Confianza Mutua y Balance Estratégico: un vínculo hacia la distensión y la estabilidad*, en “Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua”, FLACSO-Chile, Santiago, 1996.

²⁶ Bustamante, Fernando, *La cuestión de las Medidas de Confianza Mutua en el contexto de la sub-región andina*, en “Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua”, FLACSO-Chile, Santiago, 1996.

En el caso de los países andinos, se creía que los aparentemente exitosos procesos de transición a la democracia, aseguraban el decrecimiento de concepciones tradicionales de seguridad nacional; “se pensaba que ello creaba las bases sólidas para la desaparición del ascendiente de teorías y prácticas de las relaciones internacionales basadas en doctrinas disuasivas y geopolíticas.”²⁷ Asimismo, la creciente importancia de los esquemas de integración, daba por un hecho que los intereses económicos y sociales serían capaces de sobrepasar las fronteras y “enterrar las viejas visiones del realismo geopolítico convencional.”²⁸

El enfrentamiento del Alto Cenepa entre Ecuador y Perú, quebrantó el optimismo sobre la paz en la región al poner en tela de juicio la desaparición de los conflictos fronterizos y territorialistas clásicos, y “renovó con especial fuerza la necesidad de conformar un régimen de seguridad hemisférica en el escenario de la post Guerra Fría”²⁹, que afronte la forma en como debe mantenerse la paz.

El conflicto produjo un efecto de transferencia de inestabilidad a lo largo de las fronteras con problemas de delimitación, y trastocó la percepción extendida de que la región era inmune a los conflictos violentos, en los cuales los medios militares y de fuerza ocuparían un lugar destacado.

Por otra parte, este conflicto demostró que la democracia no es suficiente para generar un clima de seguridad que efectivice la paz, y que es necesario establecer

²⁷ Ob. Cit p.199

²⁸ Ob. Cit p. 201

regímenes internacionales de seguridad y mecanismos de implementación y verificación.

En el plano de la defensa, las hipótesis tradicionales de conflicto en la región no han sido del todo superadas y, en consecuencia, no ha sido posible soslayar la eventualidad de que reaparezcan antiguos conflictos o surjan otros nuevos. Ante esta realidad, los Estados definen por sí y ante sí las amenazas y desafíos a su seguridad y defensa nacionales, incluidos aquellos que no justifican necesariamente el empleo de la fuerza militar.

Paralelamente, la emergencia de nuevos problemas de seguridad como el narcotráfico, y sus actividades conexas: violencia política y terrorismo; la erupción de una delincuencia urbana y de perturbaciones sociales; y, fundamentalmente el recrudecimiento del conflicto colombiano, cuyos niveles de contradicción y violencia amenazan desbordar las fronteras, han reforzado la necesidad del diseño de un conjunto de medidas efectivas para prevenir conflictos, su crecimiento y probable contagio.

En esta transición regional han incidido diversos cambios como son la diversidad regional, expresada en diferentes agrupaciones y formas de concertación; el unipolarismo regional y el mayor peso norteamericano como potencia hegemónica, las dificultades para aplicar los ajustes económicos generados por

²⁹ Rojas A., Francisco, *La Crisis Ecuador-Perú: Un desafío a la seguridad hemisférica*, en Adrián Bonilla "Ecuador – Perú Horizontes de la negociación y el conflicto", FLACSO-Ecuador, Quito, 1999

las tendencias globales, y, la falta de propuestas hemisféricas efectivas, capaces de asumir la cooperación en seguridad como una opción viable.

Al desaparecer el marco del conflicto bipolar, se puede constatar que no hay ningún régimen inclusivo en la región. América Latina aparece como una región dispersa, y ello no ha facilitado la estructuración de políticas generales capaces de contener los intereses del conjunto de los actores de la región. A pesar de que en este período se han acrecentado los vínculos y la cooperación comercial, y las tendencias integracionistas, no se ha eliminado la percepción de una Latinoamérica disgregada en diversas regiones.

En el ámbito económico, los países de la región han estado inmersos en procesos de ajuste estructural vinculados a la inserción en el sistema económico y financiero internacional, pero por la marcada inequidad del sistema económico que no generó formas de compensación o de amortiguamiento en los sectores más vulnerables, los efectos de dicha inserción, han producido serios problemas de gobernabilidad, que afectan la precaria estabilidad económica y política.

Una visión contemporánea evidencia que los principales riesgos a la seguridad en América Latina, tienen sus orígenes en aspectos de índole económica, política, social y ecológica, más que militares. La situación de subdesarrollo, la falta de acceso a la educación, la vivienda, la salud, etc. constituyen un peligro para la capacidad del Estado de garantizar a los ciudadanos condiciones adecuadas de vida y de proyectar el poder de la nación interna y externamente. En esta óptica, la

"seguridad se entiende como posibilidad de articular un orden político democrático y socialmente justo. Lo que atente contra esa finalidad es una amenaza ante la cual el Estado debe reaccionar. Sin embargo, ese tipo de reto y la respuesta a él no son —o únicamente en mínima medida— de tipo militar. Más bien, los recursos son políticos, tanto internos (una gestión de gobierno democrático) como externos (una política exterior apropiada)."³⁰

La presencia de riesgos adicionales como la imposición de los países hegemónicos de esquemas de contención del narcotráfico y las migraciones, el uso arbitrario de los recursos naturales, la transferencia discriminada de tecnología, entre otros, llevan a plantear que el concepto de seguridad "debe definirse en relación con las vulnerabilidades que amenazan, o que pueden amenazar las estructuras del Estado tanto territoriales como institucionales o al mismo régimen... así otros problemas como los ecológicos pueden pasar a ser parte de la problemática de seguridad si sus efectos se manifiestan concretamente en el campo político y se tornan en riesgo para la estabilidad del Estado"³¹

En el caso particular de narcotráfico, la región se ve sometida a las presiones del mayor consumidor de estupefacientes que es EEUU. Este hecho ha generado distorsiones en el plano de los sistemas de defensa, que se han visto compelidos a poner a las Fuerzas Armadas a reprimir el narcotráfico y sus delitos conexos,

³⁰ Somavía Juan, Insulza José Miguel, *Seguridad Democrática Regional, Una Concepción alternativa*, Comisión Sudamericana de Paz, Nueva Sociedad, Caracas, 1990

³¹ Ayoob, Mohammed, *The Security Predicament of the Third World State. Reflections on State Making in a comparative perspective*, Brian Job, "The Insecurity Dilemma", Lynne Reiner Publishers, Colorado, 1992

distrayéndolas de su rol principal que es la defensa. No se puede perder de vista el hecho de que se trata de un problema de criminalidad, y que su represión debe ser asumida por los organismos de seguridad.

En materia de migraciones, la situación de la región con respecto al ajuste de las economías, ha generado procesos migratorios fundamentados en la búsqueda de fuentes de trabajo. El problema en muchos casos ha salido del control de los estados y ha generado tensiones indeseadas, frente a la férrea política que en esta materia imponen los países receptores.

La realidad de la región nos empuja a creer, por un lado, que la vigencia de amenazas convencionales (territorio, fronteras, instituciones o población) y de las tareas vinculadas a la defensa requieren la consolidación y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de defensa y seguridad, y por otro, que la emergencia de las amenazas no convencionales, mencionadas anteriormente, pueden insertarse en sistemas de seguridad cooperativa que defina una agenda hemisférica para su procesamiento y resolución.

Existe hoy en día una naturaleza recíproca entre seguridad, estabilidad, democracia y desarrollo, y en este contexto “las naciones que puedan construir y alcanzar confianza en las Américas obtendrán acuerdos colectivos beneficiosos, progresarán más rápidamente y aumentarán su poder nacional y de seguridad.

Un continente de naciones interrelacionadas, poderosas y seguras es un continente de balance estratégico.”³²

LA REDEFINICION DE LA SEGURIDAD REGIONAL

El escenario de la post guerra fría promovió también la redefinición de las concepciones de seguridad en la región. Esta nueva visión estaría más vinculada a la “seguridad cooperativa o a la seguridad asociativa”, y se entendería como “un sistema de interacciones interestatales que coordinando políticas gubernamentales, previene y contiene las amenazas a los intereses nacionales y evita que las percepciones que de éstas tienen los Estados, se transformen en tensiones, crisis o abiertas confrontaciones.”³³ La efectividad de este concepto estaría determinada por la adopción de ciertas medidas y mecanismos, tales como: “prevención de crisis y mantenimiento del staus quo; modernización y balances regionales; medidas de confianza mutua; medidas de control y limitación de armamentos; medidas de desarme; establecimiento de regímenes de seguridad; y de nuevas formas de relaciones entre los Estados de las Américas, en especial, entre los Estados Unidos de Norteamérica y el resto de las Américas.”³⁴

Asimismo, se ha impulsado la redefinición de los conceptos de balance estratégico y seguridad regional; el primero estaría dado “cuando el seguimiento

³² Ob. Cit p. 132

de los intereses por parte de una nación no constituye una amenaza significativa a la seguridad nacional de ninguna nación en la región. La seguridad regional ocurre cuando el balance estratégico es aplicable y otros distorsionadores de la paz (agresión externa, narcotráfico, narcoterrorismo, crimen –tanto doméstico como internacional-, etc.) no están presentes o están bajo control.”³⁵

Desde esta óptica, los actores en la formulación de una política de seguridad, no son exclusivamente militares, y más bien se orienta a la inclusión de toda la sociedad. Dentro de la nueva agenda pasan a ocupar un lugar importante la satisfacción de las necesidades básicas de la población, entre ellas, la seguridad alimentaria, y la protección del medio ambiente, entendida como seguridad ecológica. “Estas nuevas formulaciones tienen en común el ampliar la agenda de riesgos no solamente vistos desde el Estado, sino teniendo en cuenta a la persona humana y a la naturaleza, por lo que las amenazas de naturaleza militar pasan a ser solamente un elemento.”³⁶

Por otra parte, se ha buscado integrar también a la agenda de seguridad un conjunto de riesgos que anteriormente si bien la integraban, lo hacían con menor jerarquía, tales como el narcotráfico, el terrorismo, las migraciones incontroladas, etc. No obstante, “la imposición, desde los países hegemónicos, de esquemas de contención del narcotráfico y las migraciones, el uso arbitrario de los recursos

³³ Rojas, Francisco, *La verificación como herramienta determinante en la construcción de la confianza*, en Francisco Rojas “Medidas de Confianza Mutua: Verificación”, FLACSO-Chile, Santiago, 1996

³⁴ Ob. Cit p. 7

³⁵ Haynes, Kenneth, *Balance estratégico y el desarrollo sustentable en las Américas: dos instituciones de fomento*, en Francisco Rojas “Medidas de Confianza Mutua: Verificación”, FLACSO-Chile, Santiago, 1996.

naturales, la transferencia discriminada y reducida de tecnología, lesionan los espacios de decisión nacional. Sobre todo donde la debilidad de los sistemas políticos y el déficit de gobierno ha puesto a las Fuerzas Armadas como fuerzas políticas privilegiadas.”³⁷

El curso de las tendencias a la conceptualización de la seguridad en la región ha considerado el hecho de que la seguridad se ha ampliado “para acoger riesgos y amenazas que rebasan los tradicionales problemas militares y de defensa”, y que “la nueva complejidad del mundo no ha desechado aún las antiguas amenazas a la supervivencia global y de las naciones, esto es, no ha significado el fin de los conflictos tradicionales que requieren intervenciones propiamente militares.”³⁸

A partir de 1991 la región también se inserta en una nueva tendencia hacia la profundización de temas en materia de seguridad, y explora diversas alternativas que se inclinan hacia una concepción no ofensiva de la seguridad.

La OEA activó un debate sobre estos temas, pasando a ocupar el vacío dejado por la inoperancia del TIAR, y creó un grupo de trabajo para que estudie aspectos

³⁶ Ob.Cit.

³⁷ García, Bertha, *Fuerzas Armadas, Soberanía y Seguridad Nacional*, en “Fuerzas Armadas, Desarrollo y Democracia”, ILDIS, ABYA-YALA, Quito, 1996

³⁸ Ob.cit.

relativos a la seguridad hemisférica, bajo el mandato de la Asamblea General. Para el año siguiente dicho órgano político transformó el Grupo de Trabajo en Comisión Especial de Seguridad Hemisférica, y en 1995 se convirtió en órgano permanente con el nombre de Comisión de Seguridad Hemisférica, a cuyo cargo quedó la elaboración de la agenda sobre seguridad.

Las deliberaciones que se llevaron adelante en su seno, en los primeros tiempos, se centraron en la búsqueda del vínculo jurídico-institucional entre la Organización de Estados Americanos y la Junta Interamericana de Defensa. Las posiciones extremas que generaron la discusión de este tema y la imposibilidad de conciliarlas, llevó al Secretario General de la OEA a mantener un vínculo cuasi contractual con la JID, encargándole tareas específicas, y por otro lado, desplazó la atención de la Comisión hacia el análisis de las medidas de fomento de la confianza mutua.

El ambiente favorable de la región propició la celebración de una reunión interamericana, en Buenos Aires en 1994, y una Conferencia Regional sobre Medidas de Confianza y Seguridad, en 1995. Paralelamente, las reuniones intergubernamentales y académicas propiciadas por el Programa Paz y Seguridad en las Américas y otros foros como Fuerzas Armadas y la Sociedad Civil; y el tratamiento de los temas sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad, balance estratégico, medidas de verificación de acuerdos internacionales relativos a la defensa y seguridad, evidenció una importante aproximación de los países en

los temas de la agenda internacional y un compromiso creciente por la paz y seguridad internacionales.³⁹

La Conferencia Regional de MCMS efectuada en Santiago de Chile, en noviembre de 1995, se inspiró en el espíritu del proceso que guió el diálogo, la distensión y cooperación en Europa (Helsinki). En palabras del Presidente de la Conferencia de Santiago “la Conferencia revalorizó la modernidad de la paz”. “Sin paz nuestras naciones no podrán propender al crecimiento y al desarrollo económico. La ausencia de paz impide germinar y desarrollarse la democracia. Paz y democracia constituyen un sinónimo que refuerza la estabilidad y la seguridad en el ámbito local, regional y planetario.”⁴⁰

La Conferencia discutió el marco conceptual de las medidas de confianza; abordó el tema de la seguridad; entregó una evaluación sobre la situación de la paz, estabilidad y seguridad regionales; y reafirmó la necesidad del entendimiento como práctica común basada en la paz y los principios del derecho internacional para la solución de conflictos. La sensibilidad de los temas de defensa y seguridad requieren, según el espíritu de la Conferencia, de un proceso gradual de confianza y estabilidad a largo plazo; “este se ve reforzado cada día por el

³⁹ “Elemento fundamental de la contribución hemisférica a la causa de la paz y la seguridad es el Tratado de Tlatelolco, cuyas estipulaciones sobre la proscripción de armas nucleares han convertido a América Latina y el Caribe en la primera zona habitada libre de ramas nucleares del mundo. La ratificación de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción, suscrita en 1972, y de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción, suscrita en 1992; la conclusión en 1996 del Tratado de Prohibición completa de Ensayos Nucleares; y el avance en las negociaciones de las áreas de armas de destrucción masiva, limitación de armamentos convencionales...” *Declaración de Santiago sobre MCMS, noviembre de 1995.*

los valores democráticos y los avances alcanzados “en materia de integración económica que fortalecen la confianza y seguridad y reconocen la importancia de que todos los Estados miembros participen en dichos procesos y se beneficien de ellos.”⁴²

Asimismo, la II Cumbre de las Américas, realizada en Santiago de Chile, concedió un espacio importante para la discusión de los temas de la defensa y seguridad continentales, e incorporó las investigaciones sobre las percepciones de amenaza y los requerimientos de seguridad en las distintas zonas del hemisferio, así como el desarrollo de medidas de confianza, prevención de conflictos, y recomendaciones sobre los temas de la verificación y el concepto de seguridad, tendientes a la construcción de un nuevo sistema de seguridad regional.

En todos estos foros, se ha ido abriendo el camino para nuevas concepciones de seguridad, especialmente la de la “seguridad cooperativa”, ampliamente discutida pero carente de univocidad en la región, a pesar de las experiencias concretas registradas como resultado del proceso de pacificación centroamericana (Tratado de Esquipulas) y el proceso de convergencia cooperativa del Cono Sur más Brasil. Ambos procesos han evidenciado criterios de reciprocidad y asociación por

⁴¹ Ob. Cit p.26

⁴² Declaración de San Salvador sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, aprobada en la Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad el 28 de febrero de 1998, San Salvador, El Salvador.

encima de la unilateralidad y la desconfianza que predominaron largamente en el continente.

Las opciones de seguridad de la región son ahora radicalmente distintas a las que se presentaban hace veinte años. Es indudable que la adopción de la democracia como valor fundamental, los cambios en el sistema internacional y las restricciones económicas han producido un cambio en las motivaciones y posibilidades en esta materia. Las competencias por el liderazgo militar y la carrera armamentista, así como los diferendos limítrofes han bajado de nivel frente a una tendencia a considerar que la cooperación puede ser la mejor opción para mantener un área de paz y seguridad regional. Prueba de ello, han sido también los acuerdos entre Argentina y Brasil en materia de seguridad estratégica y medidas de confianza; los acuerdos limítrofes entre Chile y Argentina sobre el Canal Beagle, y los acuerdos de paz entre Ecuador y Perú, que pusieron fin a la larga historia de enfrentamientos y desconfianzas, y que al mismo tiempo, evidenciaron la capacidad de los países garantes de influir y cooperar en la solución de sus propios asuntos de seguridad regional.

No obstante, si bien una de las opciones en materia de seguridad ha sido la de la concertación política, a través mecanismos de diálogo, cumbres presidenciales o reuniones de ministros de defensa, esta tendencia a crear mecanismos sin compromisos vinculantes ha retrasado la institucionalización de una política de seguridad que asegure la continuación y profundización del ambiente de paz en la región, pues solo a partir de dicha institucionalización "medidas más profundas de

integración en materia de seguridad y defensa podrán ser tomadas. Los caminos paralelos y los atajos son una forma de llegar a la meta pero, en algún punto, pueden hacer perder el rumbo. Cuando lo excepcional se convierte en norma, los peligros para los países con escasa institucionalización y dificultades en su gobernabilidad democrática son mayores, principalmente si hablamos de decisiones acerca de la estructura y misiones para el uso de la fuerza militar”⁴³

Todos los procesos de convergencia cooperativa y de acercamiento y confianza en la región no han sido suficientes para impulsar la rearticulación del sistema de seguridad en el hemisferio, ante la obsolescencia del TIAR, del Pacto de Bogotá y de otros instrumentos del Sistema Interamericano. El TIAR, vale decirlo, ha sido inoperante por cuanto sus principios no logran impedir la acción: ni la exhortación al arreglo pacífico de controversias internas en la región ni el compromiso de responsabilidad colectiva, es decir la respuesta ante agresiones de terceros ha funcionado adecuadamente. A todo esto se ha sumado el hecho de la existencia de las asimetrías entre Estados Unidos y el resto de países de la región. “Son las diferencias de intereses y compromisos las que han determinado la parálisis práctica del convenio. Dos casos polares muestran claramente que es el accionar unilateral de Estados Unidos el que precipita la crisis del Tratado: en ocasión de la Guerra de las Malvinas (1982) evitó su aplicación. Y cuando ocurrió la invasión a Panamá (1989) actuó deliberadamente sin el escudo de aquel. (...) sin respeto de

⁴³ Donadio, Marcela, *Las opciones de la seguridad estratégica para los países del Cono Sur*, Fuerzas Armadas y Sociedad No. 15, FLACSO, Chile, 2000

las reglas de juego por parte de los actores no hay acuerdo que pueda mantenerse.”⁴⁴

Estas y otras dificultades han impedido al modelo cooperativo avanzar adecuadamente a escala continental. “No obstante, los esfuerzos de la OEA de la última década y de la “diplomacia de cumbres”, los avances cooperativos—acuerdos de paz, regímenes de control de la proliferación, medidas de confianza mutua, entre otros— se han plasmado, exclusivamente, a escala subregional.”⁴⁵

Por otra parte, se hace un imperativo definir el tema de la distinción entre la función de la seguridad de la defensa. La primera se refiere a garantizar el bienestar de la sociedad, y la segunda, más específica, a la protección del conglomerado social de amenazas violentas con el empleo de medios armados. En virtud de que la seguridad engloba a la defensa, no se debería aplicar los instrumentos militares a la totalidad de los casos de seguridad. La defensa es solo uno de los medios para la consecución del objetivo de la seguridad de la nación. “Con esta articulación se puede pensar en una división de funciones que estipule la función de la defensa a cargo de las Fuerzas Armadas de cara a posibles amenazas provenientes del exterior, y que se refieran a riesgos militares, a la soberanía e integridad territorial en sentido clásico; la seguridad, más amplia y que según la naturaleza específica del riesgo, sea asumida por diversos actores de la sociedad política e inclusive de la civil, y una subfunción de seguridad ciudadana

⁴⁴ López, Ernesto, *¿Un sistema subregional de seguridad?*, Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 15, No.4 Santiago, 2000

que es la responsabilidad de las policías civiles. Si bien se expande el contenido de la agenda de seguridad, se distingue con claridad la jurisdicción de los órganos del Estado o la participación de la sociedad civil.”⁴⁶

El escenario regional es un espacio en el que se mantiene la hegemonía y en el que continúan las presiones acerca de las amenazas potenciales que deben confrontarse con el poderío militar. El Pentágono en la post Guerra Fría reafirma la necesidad de “evitar algún poder hostil que pretenda dominar una región crítica a nuestro interés, y también por eso fortificar las barreras contra la emergencia de una amenaza global al interés de EE.UU y nuestros aliados.”⁴⁷

Una fuerte corriente de opinión en los Estados Unidos propone la militarización como respuesta a las nuevas amenazas. Por esa razón las amenazas transnacionales han sido incluidas en las discusiones de las últimas reuniones de Ministros de Defensa, con lo cual esta temática ha sido incorporada a la competencia de la defensa nacional. El Secretario de Defensa de los EEUU fue más explícito al relatar los progresos alcanzados desde Conferencia de Williamsburg: “la institucionalización de normas democráticas, la resolución de conflictos, la cooperación en seguridad, y la habilidad para trabajar juntos para combatir las amenazas transnacionales.”⁴⁸

⁴⁵ Ob.Cit.

⁴⁶ Aguilera, Gabriel, *Relaciones Cívico-Militares en América Latina*, en García Bertha, “Reflexiones sobre las Fuerzas Armadas Ecuatorianas hacia el siglo XXI”. Estrategias Civil-Militares para el Ecuador del siglo XXI, PUCE-American University de Washington, Quito, 1998

⁴⁷ Pentagon Drops Goal of Blocking New Superpowers, New York Times, mayo 1992

La incorporación de las nuevas amenazas al campo de la defensa podría incluso afectar a la gobernabilidad por el retorno de los actores militares a un sitio importante en el proceso de toma de decisiones que asegura una dotación suficiente de recursos económicos. Esta temática "parece estar asentada en la voluntad de ciertos sectores estadounidenses de transformar progresivamente a las fuerzas militares en fuerzas de seguridad y de alejar intentos de verdadera integración en materia de defensa, y en la severa restricción económica y vocacional que sufren las fuerzas armadas."⁴⁹

Después de los atentados del 11 de septiembre el escenario estratégico de América Latina cambió drásticamente. "Durante la guerra fría –y en otros períodos de intensa competencia en seguridad internacional en este siglo- América Latina fue una preocupación central de la política exterior norteamericana. En la actualidad es probablemente una preocupación secundaria o terciaria."⁵⁰

Solo el tema Colombia es el caso más significativo en las relaciones interamericanas. Colombia pasa a ser el principal referente de inseguridad hemisférica, y los colombianos se aprestan a recibir las presiones para definir su conflicto en términos criminales y no en términos políticos. Parece ser que se consolidan las condiciones para impulsar una confrontación esencialmente militar contra el enemigo terrorista de cualquier signo ideológico. Si Estados Unidos logra

⁴⁸ Press Conference at the Defense Ministerial of the Americas. DoD News Briefing, October 17, 2000

⁴⁹ Donadio, Marcela, *Las opciones de la seguridad estratégica para los países del Cono Sur*, Fuerzas Armadas y Sociedad No. 15, FLACSO, Chile, 2000

desarticular los enclaves terroristas, a través de esta una nueva modalidad de confrontación armada que combine elementos de guerra convencional y de guerra de guerrillas en el marco de una operación internacional prolongada, ensayar en otros países identificados como territorios del terrorismo es una opción posible.

Por otra parte, es muy probable que el Plan Colombia abandone su naturaleza de plan antidrogas, y se transforme en un plan antiterrorista con un propósito concreto: combatir a las FARC, al ELN e incluso a las Autodefensas.

De cualquier manera, el uso del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca-TIAR, reactivado en virtud de la resolución de los Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, el pasado 21 de septiembre,⁵¹ en cuanto se refiere a lo que el Organo de Consulta considere como un ataque contra los miembros del sistema interamericano de defensa (artículos 3 y 6)⁵² y sobre las agresiones a un Estado

⁵⁰ Domínguez, Jorge, *¿Por qué América Latina puede extrañar pronto la guerra fría?: Estados Unidos y el futuro de las relaciones interamericanas de seguridad*, en J.Domínguez, Seguridad, Paz y Democracia en el Cono Sur, FLACSO-Chile, Santiago 1998

⁵¹ Resolución RC.23/RES.1/01 “Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el Terrorismo”, condena los actos terroristas del 11 de septiembre y exhorta a los Estados miembros a adoptar medidas eficaces para impedir que los grupos terroristas tengan capacidad de operar en sus territorios, a reforzar la cooperación en los planos regional e internacional para perseguir....., suscribir o ratificar la Convención Internacional para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo. Instruye al Consejo Permanente para que convoque una reunión del Comité Interamericano contra el Terrorismo, encomienda al Consejo Permanente la elaboración de un proyecto de Convención Interamericana contra el Terrorismo y a la Comisión de Seguridad Hemisférica que acelere sus labores con miras a la Conferencia Especial de Seguridad, tomando en cuenta los aportes del CICTE.

⁵² Para Luis Moreno el principio de la solidaridad continental tiene su antecedente en el artículo 6° del Tratado de 1947 y se encuentra configurada por varios requisitos y elementos. Entre los primeros constan la agresión, un conflicto extra o intercontinental y una situación capaz de poner en peligro la paz del continente. Entre los elementos figuran la inviolabilidad del territorio, la integridad territorial, la soberanía y la independencia política. Para que sea procedente la invocación de la solidaridad continental es necesario que cualquiera de los requisitos mencionados afecte a uno o más de los elementos enunciados. Como consecuencia de ello, los Estados, las organizaciones o acuerdos regionales podrán aplicar, contra el agresor o perturbador de la paz, medidas preventivas; además, podrán estudiar y adoptar libremente medidas

que no son un ataque armado, podría ser perfectamente invocado ante un recrudecimiento del conflicto colombiano por su capacidad de desestabilización regional.

Para América Latina se hace imperativo delinear una iniciativa a nivel diplomático para el caso colombiano que defina la naturaleza del conflicto armado en ese país y garantice una salida negociada antes que la imposición de una ofensiva militar contra el “terrorismo” en el corazón de la región.

La revisión de la agenda de seguridad cobra especial relevancia a partir de los cambios que se han generado en la región, es decir en el marco de los procesos de reorganización de las sociedades afectadas por el autoritarismo, los conflictos internos o los problemas de gobernabilidad. En este sentido, se hace imprescindible el reconocimiento de la necesidad de cooperación frente a las nuevas oportunidades en los campos económico, político, social y militar, y en función de los retos y nuevas amenazas que presenta el contexto global.

coercitivas; sin embargo, para que sea procedente y jurídica la práctica de la decisión tomada, es requisito sine qua non la autorización del Consejo de Seguridad.