

LA DIMENSIÓN CONTINENTAL DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL *

Coronel (RA) Cipriano Peña Chivatá

* Capítulo de libro que expone resultados de investigación del proyecto titulado: “Estrategia nacional. Por una Política de Seguridad y Defensa a la vanguardia de las amenazas contemporáneas” de la línea de investigación Educación Militar, liderazgo y doctrina perteneciente al Grupo de Investigación Masa Crítica reconocido y categorizado como B por Colciencias y registrado con el código COL0123247.

Introducción

La llamada seguridad hemisférica en el continente americano tiene gran cantidad de elementos a debatir. Estos van desde los condicionantes históricos, geográficos, políticos, doctrinarios, hasta los propiamente militares. De igual manera, la existencia de posiciones hegemónicas preponderantes, como la política de Estados Unidos, imprime un sello particular a la seguridad hemisférica, donde en muchas ocasiones esta debe adaptarse a sus planteamientos, debido a la predominancia de este país como superpotencia en el plano estratégico-militar, conformando un “uni-polarismo” casi absoluto.

Ahora bien, como la Segunda Guerra Mundial y los atentados del 11 de septiembre han provocado puntos de inflexión en cuanto de las doctrinas de seguridad y defensa en el hemisferio. Sin embargo, elementos como priorización de seguridad nacional de ciertos países, el surgimiento de nuevas amenazas y la preferencia de diseños de seguridad global que trascienden y buscan determinar las políticas y compromisos a nivel hemisférico ha suscitado múltiples tropiezos a la hora de alcanzar un consenso en materia de seguridad y defensa en el mismo.

De esta manera, el hilo conductor del trabajo es la revisión de las convergencias y diferencias entre las doctrinas de seguridad y defensa del hemisferio, haciendo hincapié en los alcances y limitaciones de estas dentro de un análisis que incorpora diversos conceptos del paradigma realista, la interdependencia compleja y los conceptos de seguridad regional y cooperativa.

Para cumplir con este cometido, el trabajo presenta, en primer lugar, una revisión de literatura de la seguridad y defensa hemisférica sobre esta base, en segundo término, el capítulo analiza, en su cuerpo principal los casos de Estados Unidos, Canadá, Perú Argentina y Brasil a través del manejo del tema de la seguridad. En tercera instancia se presenta el caso del Estado colombiano y las implicaciones que conllevan el no tener aún una Ley de seguridad y defensa Nacional. Finalmente se concluye con una serie de reflexiones de las posibles enseñanzas para el Estado colombiano dado el caso en que se sancionará una ley de Seguridad y Defensa Nacionales.

En el marco de la posguerra fría, la cual se ha caracterizado por una permanente dinámica transformadora en el sistema internacional y con el aumento de la interdependencia, los centros de poder se han desplazado paulatinamente hacia actores sin tradición protagónica, lo que ha obligado a reestudiar su rol regional y global debido a la creciente ascendencia sobre los demás Estados y los organismos internacionales.

Ahora bien, es necesario señalar que, en el hemisferio, los conceptos de seguridad y defensa nacionales conservaron una amplitud muy significativa, aún para las presentes épocas, caracterizadas por una tendencia a la expansión del concepto de defensa. En Latinoamérica, al amparo del concepto de seguridad nacional, la defensa nacional y la seguridad (Cubides Cárdenas, 2018, pp. 164-188) interior tendieron y tienden a confundirse y a expandirse hasta incluir virtualmente la totalidad de la política de los respectivos países. Por otra parte, la defensa nacional es definida sobre la base del concepto de seguridad nacional, como el conjunto de medidas tendientes a su logro. De ese modo, la defensa nacional participa de la amplitud de este último concepto (Ugarte, 2001, pp. 13-55).

Entendiendo la dinámica de la seguridad y defensa nacional hemisférica, se debe primero alcanzar un consenso sobre lo que estos conceptos significan. Ugarte por ejemplo; refiriéndose a la “Seguridad Nacional”, es decir, a la seguridad del Estado-nación ante las nuevas amenazas que pueden pesar sobre el mismo, nos genera una nueva discusión en uno de los aspectos que más profundo debate han suscitado; En una primera aproximación a la seguridad nacional, se encuentra que a través de la

misma se procuran conjurar las amenazas que puedan pesar sobre los valores esenciales que hacen a la existencia e identidad del Estado con los fines que debe cumplir: independencia, soberanía, e integridad territorial entre otros imperativos de un Estado. Así las amenazas puede ser consideradas de carácter interno cuando pone en riesgo la institucionalidad, el equilibrio de poderes, la integridad territorial (Sierra Zamora y Jiménez Barrera, 2019, pp. 1-14), la gobernanza e incluso la dinámica de desarrollo y bienestar de todos los residentes dentro del territorio patrio o en el caso que proviniera como un adversario o antagonista externo; estarán estas amenazas constituidas por la actividad de un Estado o de Estados que desean afectar los intereses nacionales del primer Estado, o de parte de su territorio, o, cuando menos, de imponerle dependencia y sumisión. Cabe señalar que los valores esenciales antes referidos, son, indiscutiblemente, valores mínimos que hacen a la propia existencia del Estado-nación como tal (Ugarte, 2001, pp. 13-55).

Por otra parte, en cuanto en términos de seguridad es obligatorio pensar en defensa, ya que, si la seguridad es una sensación y la otra son acciones asumidas para garantizar la primera, estos conceptos están estrechamente correlacionados y no se pueden disociar ya que sin uno no se obtendrá el otro. Cabe aclarar que el hablar de “Defensa” (Cubides Cárdenas, 2017, pp. 256-283) no quiere decir hablar de estrategias militares exclusivamente, sino de acciones de distinta índole que asume el Estado, o el individuo para generar condiciones de seguridad nacional y que comprometen el poder nacional. Por excelencia la defensa se constituye en el instrumento político de mayor peso para preservar los intereses nacionales, cuando está en riesgo la seguridad nacional. Antes del presente siglo XXI, se expresaba claramente que existía una disociación entre el concepto de *seguridad interior* y *defensa exterior*, y así se hacía hincapié en el año 1986 por parte de las Naciones Unidas cuando definía la seguridad como “La situación en la que un Estado se considera resguardado contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas significativas, obteniendo con ello, libertad de acción para proseguir con su desarrollo y progreso”. Ponencia presentada en el V Congreso de Relaciones Internacionales en FLACSO, (2017).

Bajo el precepto anteriormente expuesto de las Naciones Unidas, se debe revisar cómo en el hemisferio, sobre todo la región latinoamericana, se han propuestos mecanismos de seguridad y defensa o mecanismos de confianza mutua inspirados en el concepto de seguridad colectiva. Los antecedentes tanto de los bloques de poder regional altamente ideologizados y anti-poder hegemónico representados por Unasur como Mercosur, pasan a conformar un abanico de acuerdos que emergieron o se fortalecieron en el presente siglo como una estrategia para generar cohesión regional, política económica y social preferencialmente. En este sentido, UNASUR, ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) y CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) asumen que Suramérica es una subregión de alta interdependencia ideológica y de economías complementarias y, por ende, los lazos culturales e históricos y tradiciones que relacionan a sus Estados, van más allá del tema económico altamente influenciado por las principales potencias. Buzan y Wæver (2003) realizan aportes teóricos importantes en el tema de regiones.

Otra variable determinante en el concepto de región está fundamentada en la toma de decisiones individuales en materia de política internacional, con capacidad de afectar al vecindario y crear situaciones problemáticas que no pueden solucionarse de manera independiente, por lo que requieren de soluciones multilaterales (Bröckling, et al, 2010). Es decir, un tema como la seguridad o amenaza contra la Amazonía, los recursos naturales o el medio ambiente, por ejemplo, concierne a toda la región, dada su importancia geoestratégica y la capacidad para desestabilizar el equilibrio de poder global, teniendo en cuenta por los intereses geoestratégicos globales que existen sobre esta región o recursos. De concretarse o materializarse un riesgo o amenaza de estabilidad en esta región se crea un efecto multiplicador en la seguridad global. En este orden de ideas, la seguridad se convierte en factor importante de estabilidad para los países miembros de la región. Buzan y Wæver (2003) afirman que los complejos de seguridad se caracterizan por conformar un conjunto de unidades cuyos procesos principales de securitización o desecuritización; o ambos, están tan interrelacionados

de manera tal, que razonablemente no pueden ser analizados o resueltos distanciados uno del otro. Además, los autores, fundamentados en el marco teórico de la escuela de Copenhague, concluyen que las dinámicas de seguridad en los complejos regionales de seguridad pueden ser vistas desde tres ángulos que denominan “tipos de complejo de seguridad”.

De este modo, se entiende que en el contexto teórico del tema se pueden observar varias aristas e interpretaciones en su estudio. Por una parte, el tradicional concepto de seguridad nacional, entendido como “aquellas amenazas que puedan pesar sobre los valores esenciales que hacen a la existencia e identidad del Estado: independencia, soberanía e integridad territorial de un Estado” (Ugarte, 2001). Por otra, en un significado que es más amplio, y traspasa la protección del daño físico, pues a través de una variedad de medios, en su estudio abarca la protección de intereses vitales políticos y económicos cuya pérdida amenaza valores fundamentales y la vitalidad del Estado. A partir de la década de los ochenta, el abanico conceptual se hizo más amplio y comenzó a incluir nuevos parámetros en su conceptualización. Es así como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, amplió el concepto (PNUD, 1994). La seguridad hemisférica y los temas predominantes.

Antes de los atentados del 11 de septiembre, había una agenda de seguridad hemisférica común entre los países miembros. Estos temas balanceaban las preocupaciones nacionales de seguridad, con las amenazas regionales y subregionales. Al mismo tiempo, había un equilibrio entre una ‘agenda tradicional’, con las ‘amenazas emergentes’, e incluso se consideraban superadas las amenazas de la Guerra Fría provenientes del enfrentamiento ideológico. Es importante tener presente que, durante los noventa, aunque los países siempre pusieron como prioridad su respectiva seguridad nacional, esta no entró en contradicción con los planteamientos sobre seguridad hemisférica o internacional. El continente americano no vivió una carrera armamentista nuclear, aunque, en este sentido, Argentina y Brasil desarrollaron programas de carácter científico que después fueron desactivados (Benítez Manaut, 2004, p. 30).

Esto se debió a que en la década de los sesenta fue firmado el Tratado de Tlatelolco, que logró construir una Zona Libre de Armas Nucleares en América Latina, con lo que este factor está fuera de las preocupaciones de los gobiernos y los organismos internacionales. Un conflicto regional propio de la Guerra Fría, en Centro América, se ha superado mediante procesos de negociación paz como en Nicaragua (1990), El Salvador (1992) y Guatemala (1996). Otros conflictos tradicionales como la disputa territorial entre Honduras y El Salvador, fue solucionada diplomáticamente en 1992, reconociendo los gobiernos el veredicto de la Corte Internacional de Justicia de la Haya.

En Centroamérica se da un progresivo avance en la definición de una seguridad subregional, tanto en el nivel de la definición de amenazas como en las estrategias de cooperación intergubernamental para su combate, mediante el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática y la configuración de la Comisión de Seguridad de Centroamérica. Igualmente, en el ámbito de la defensa, Centroamérica configuro la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CIFAC) como mecanismo de cooperación. Uno de los debates no resueltos ente los países, y que ha concentrado los trabajos de la Comisión de Seguridad Hemisférica desde su creación en la OEA en 1995, es sobre la definición.

El concepto y las posturas nacionales van desde la definición de amplias agendas de seguridad, propias de los postulados de seguridad nacional de muchos países (Sierra Zamora, et al, 2016), como por ejemplo México, país que insiste en incorporar temas de “desarrollo” (por ejemplo, la pobreza como fuente de inseguridad); Canadá con su planteamiento doctrinario de ‘seguridad humana’ (Sierra Zamora, et al, 2018, pp. 349-360); y muchos países del Caribe, donde las amenazas se perciben en problemas como desastres naturales (Cubides Cárdenas, et al, 2018), catástrofes en materia de salud como el Sida, hasta conceptos más estrechos, relacionados con amenazas propiamente militares (como las sostenidas por Colombia) o vinculadas al ámbito de la defensa. Las discusiones entre los gobiernos se dan fundamentalmente en el orden en que deben ser catalogadas las amenazas: pobreza, narcotráfico, terrorismo, crimen organizado, desastres naturales, etc.

Todos estos fenómenos son parte de la nueva agenda de seguridad hemisférica. A fin de siglo hay condiciones en el hemisferio occidental que favorecen la cooperación, entre los Estados y se destacan que los países gozan de sistemas políticos democráticos y economías de mercado abiertas a los flujos del comercio internacional. Se ha desarrollado el concepto de “seguridad cooperativa”³⁵, desde que a inicios de los años noventa Estados Unidos, Canadá y algunos países latinoamericanos, como Chile, Argentina y Colombia, organizan foros en los organismos del “sistema interamericano”, que tiene su cabeza en la Organización de Estados Americanos (OEA). La seguridad cooperativa se inicia con la “defensa de los sistemas democráticos de gobiernos”, adoptada en Santiago de Chile, en la reunión de la OEA de 1991 sobre avances y límites de la seguridad hemisférica.

Los elementos determinantes de la seguridad hemisférica se configuraron desde la Segunda Guerra Mundial, cuando se crea la Junta Interamericana de Defensa (JID)³⁶ en 1942. En aquella época Estados Unidos necesitaba el respaldo diplomático de los países del hemisferio, y en relación con países como Canadá, Brasil y México se dio el apoyo con un amplio respaldo logístico y con tropas. En el caso de Canadá, su participación fue muy intensa por pertenecer a la Comunidad Británica de Naciones (Commonwealth), alojando incluso a la familia real inglesa en su territorio; México fue vital por ser la frontera sur de Estados Unidos, colaborando tanto con elementos logísticos como con el hecho de proporcionar aeropuertos y puertos a las necesidades de Estados Unidos, inteligencia contra Japón y Alemania y en la campana del Pacífico en 1945, con la ayuda de un escuadrón aéreo; en el caso de Brasil, su respaldo militar fue muy importante en Italia. Terminada la guerra se firma el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947, que se configura como uno de los referentes principales para la acción concertada de los países en materia de seguridad. En 1948 se constituye

35 Para más información, véase: Delgado Morán, J. J., Jiménez Reina, J., & Jiménez Reina, R. (2020). Seguridad cooperativa como medida de prevención y respuesta de la Unión Europea. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(29), 61-85. <https://doi.org/10.21830/19006586.520>

36 Interamerican Defense Board (2002). *History. IAD*, Washington. Actualmente la Junta Interamericana de Defensa está integrada por 22 países, de los 34 que forman parte.

la Organización de Estados Americanos (OEA) y, a partir de ella, se establecen en su seno las directrices de lo que será el funcionamiento del aunado “sistema interamericano” (Bermúdez Torres, 2000). Suramérica, complejo de seguridad regional.

Ahora bien, como se había mencionado previamente, para entender la propuesta de seguridad que como región tiene América Latina frente a problemas comunes tipo narcotráfico, inestabilidad política y crimen organizado, es necesario identificar los procesos de interdependencia entre los Estados latinoamericanos (Romero Sánchez, et al, 2015). De la solidez de una propuesta en tal sentido, se derivaría el desarrollo de una política de Estado, más que una política de Gobierno, que haga factible y le dé perdurabilidad a la lucha contra estos asuntos que afectan la seguridad en la región, y por lo cual tendría el apoyo de las organizaciones internacionales existentes o de las relaciones bilaterales o multilaterales entre los países producto de ese aumento de su interdependencia. Sin embargo, en el caso latinoamericano, aunque existe ese grado de interdependencia entre los Estados, alimentado por factores de historia común, procesos culturales y tradiciones similares, economías dinámicas entre los países vecinos de la región y una realidad social común, el fortalecimiento de la región como un todo en la política exterior de estos países no es una prioridad en la agenda regional (Ahcar, et al, 2013, p. 5).

El Consejo de Defensa Suramericano fue propuesto por Brasil en 2008, con ocasión de la firma del Tratado Constitutivo de la UNASUR en Brasilia. Después de superar algunos obstáculos para su creación, el Consejo de Defensa fue establecido oficialmente en marzo de 2009. Su propósito es mantener poderes externos lejos de cuestiones de seguridad en América del Sur, para consolidar la región como una zona de paz y negociación, y para resolver los conflictos regionales.

Ciertamente, aunque tiene extensas fronteras con 10 Estados de la región, las amenazas a la seguridad de Brasil no provienen del reequipamiento de las fuerzas armadas de las naciones vecinas, las diferencias ideológicas entre los Gobiernos y las rivalidades geopolíticas, sino de actores externos a la región, como se comentó en acápite anterior. Además, Brasil ha impulsado la integración por medio del IRSA (Iniciativa

para la Integración Regional Suramericana), que nació precisamente en Brasilia en el 2000 teniendo como principio rector en cuanto al tema de seguridad la proscripción del uso de la fuerza, o cualquier acción vinculada con las armas de destrucción masiva (incluyendo nucleares), y se toma el compromiso de erradicar las minas antipersonales de todo el territorio regional. Así mismo, los países suramericanos se comprometen a fomentar la confianza, la cooperación y la consulta permanente en las áreas de seguridad y defensa (BID, CAF & FONPLATA, 2011). Por otro lado, alrededor de un tema prioritario en su agenda de política exterior regional se impulsan a través del Sistema SIVAM/SIPAM, iniciativas estratégicas lideradas por Brasil especialmente, que han sido implantadas desde mitad de la década de los ochenta a saber: el Programa Calha Norte y el Sistema para la Protección de la Amazonía (SIPAM) son un brazo operativo de connotaciones estratégicas regionales (García, 1992).

La década de los años noventa coincide con los inicios de la posguerra fría y en Colombia, con la administración del presidente César Gaviria (1990-1994). Ello supuso navegar sobre nuevos paradigmas ya que perdió su razón de ser la alianza automática latinoamericana con respecto al capitalismo y los Estados Unidos en la lucha contra el comunismo internacional, que en su momento supuso la implementación de la doctrina de seguridad norteamericana en la región o planes desarrollistas como la Alianza para el Progreso para sofocar la expansión de las rebeliones sociales.

Como bien lo declarase Giorgi Arbatov, consejero de Gorbachov, para la revista Time (en 1988), los soviéticos “estamos en el plan de hacerles una cosa terrible a los Estados Unidos. Los vamos a privar de enemigo” (González & Galeano, 2014, p. 76-97). En este nuevo escenario, el tema del narcotráfico, la lucha contra los carteles de droga que ya estaba en auge en el país y la protección de los derechos humanos se convertiría en el más importante enemigo al cual los Estados Unidos habrían de combatir. En el contexto de la lucha comunista, el caso colombiano “servirá potencialmente como modelo de intervención externa en los asuntos del Hemisferio. Asimismo, allí se puso en juego cómo y cuánto

aporta nuestra área (América Latina), región (Sudamérica) o zona (Cono Sur) a la resolución del caso” (Tokatlán, 2001, pp. 139-173).

Un hecho que ilustra el clima de distensión internacional durante el Gobierno de Gaviria fue el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Cuba, país al que ya Colombia no consideraba un enemigo ni un peligro para sus asuntos internos, luego de varias décadas de desencuentros. Asimismo, la aceptación colombiana de asumir la presidencia del Movimiento de los No Alineados a partir de 1994, implicó la cristalización de nuevas metas y paradigmas en el escenario de un mayor acercamiento Sur-Sur. Ya desde su discurso de posesión César Gaviria había manifestado que Colombia “debía ajustarse a las nuevas realidades de la política internacional”, que implicaban también la apertura económica y la modernización del Estado (González y Godoy, 2010).

Durante el Gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) las relaciones con la Casa Blanca tuvieron un capítulo inusual, pues el escándalo del proceso 8000, que lo involucraba en la financiación de su campaña con dineros del narcotráfico, tuvo como consecuencia la descertificación del país en la lucha contra las drogas (1996 y 1997) y la cancelación de la visa a un presidente colombiano en ejercicio. Incluso se dio una particular situación de cooperación judicial (Ambos, et al, 2007) selectiva entre la policía colombiana y la norteamericana en la lucha contra las drogas mientras simultáneamente la relación entre los Gobiernos se mantuvo distante.

El Gobierno de Estados Unidos intensificó recursos diplomáticos y coercitivos contra el país, a saber: Elevación del perfil intervencionista de los funcionarios estadounidenses en asuntos colombianos, órdenes ejecutivas para afectar transacciones de empresas, descertificación, presión sobre la extradición, supresión de visas, presiones sobre el Congreso y amenaza de recurrir a graves sanciones económicas y a métodos de fuerza de alcance extraterritorial (Ramírez, Restrepo & Viña, 1997, pp. 135-153).

Otro fenómeno que atrajo la atención hemisférica bajo el concepto de seguridad fue el incremento y masificaciones de las acciones de los grupos armados organizados en Colombia. Tanto guerrillas altamente

ideologizadas como grupos armados ilegales de derecha, atacaron no solo las estructuras institucionales del Estado, sino se sirvieron de las mismas formas y fuentes de finanzas relacionadas especialmente con el narcotráfico generando condiciones de inestabilidad regional por su estrecha relación con la delincuencia transnacional y con actores y amenazas de carácter global. Se puede afirmar que el vertiginoso crecimiento de las estas organizaciones delictivas no solo comprometía la seguridad hemisférica sino el equilibrio de poder y seguridad global por su estrecha relación con organizaciones terroristas internacionales (Calderón Sánchez, 2012). Según estudios de Planeación Nacional, hace dos décadas (entre 1991 y 1996) el 41 % de los ingresos de las FARC-EP, es decir, 479 millones de dólares, provino del negocio ilegal de las drogas. Asimismo, se estima que, a su vez, los grupos de auto-defensa obtenían 200 millones de dólares, un 70 % de sus ingresos, de estas actividades (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014, p. 195). Según Restrepo (2001):

Washington: [Tenía] tres tipos de intereses estratégicos en la región y en el Hemisferio: mantener la lucha represiva contra las drogas, asegurar la estabilidad de la región Andina frente a sus actuales sacudimientos sociales y políticos y, finalmente, establecer un área de libre comercio americano al modo del NAFTA, que le facilitara una hegemonía indiscutible en los mercados del área (Leal, 2004 p. 324). Seguridad compartida.

El concepto de seguridad compartida nació en 1982 como consecuencia del informe, realizado bajo los auspicios del primer ministro sueco Olof Palme, titulado: “Seguridad compartida: un programa para el desarme”. El Informe de O. Palme, pone de manifiesto el llamado “dilema de la seguridad”, es decir, que la búsqueda de la seguridad a escala nacional provoca inseguridad a escala internacional, como lo establece Ugarte (2001):

“Vivimos en un medio en que cada Estado se siente obligado a exhibir su voluntad de ir a la guerra en defensa de lo que considera sus intereses nacionales vitales. El poder militar se considera el símbolo de esta determinación, pero al mismo tiempo otras naciones interpretan la continua expansión de

los arsenales nacionales como una prueba de intenciones hostiles, y este círculo vicioso socava la seguridad de la comunidad internacional en su totalidad". (pp. 13-55)

Ahora bien, en el contexto hemisferio occidental, y especialmente para la América Latina contemporánea, existen pocas nociones que presenten características más difusas y que a la vez tengan tanta incidencia en la vida de los pueblos como la noción de seguridad (Cubides Cárdenas, et al, 2018, pp. 631-644). Desde el punto de vista de sus relaciones internacionales, los países de la región quedaron insertos desde la Segunda Guerra Mundial en la lógica de la seguridad global y durante la postguerra se ajustaron al nuevo mundo bipolar. Sin embargo, durante los últimos tres lustros las bases del sistema regional de seguridad fueron erosionándose: ha cambiado el poder relativo de los Estados Unidos en el plano global y regional, disminuyendo aún más su influencia en el régimen de seguridad como resultado de sus propias políticas; muchos países de la región han diversificado sus vínculos internacionales, particularmente en el plano de sus relaciones militares y algunos han desarrollado una capacidad de producción bélica que les permite reformular sus vinculaciones externas (Cubides-cárdenas, et al, 2018, pp. 11-24).

En Sudamérica, esta situación fue acompañada durante los años 60, por la adopción en las FF. AA. de doctrinas de seguridad nacional que las impulsó a trasladar su visión de confrontación internacional al plano interno; a ocupar por largos períodos el gobierno; y a desarrollar desde éste un proceso de militarización que permeó los ámbitos político, económico y social de los países de la zona. Las transformaciones políticas que han llevado a procesos de transición a la democracia en la mayoría de los países sudamericanos han recibido como legado relaciones cívico-militares signadas por percepciones muy diferentes de los problemas políticos y de seguridad que deben enfrentar sus naciones (Sierra Zamora y Cubides Cárdenas, 2018). En América Central, durante los años 80, se han estado desarrollando agudos conflictos sociopolíticos y confrontaciones armadas internas, encadenadas a intereses y actores internacionales.

Para Parales (1989) las definiciones de seguridad prevalecientes en Estados Unidos han propiciado el componente militar como un medio determinante en la resolución de esos conflictos. El planteo de una concepción de seguridad compartida en la región supone la doble tarea de aunar conceptos y políticas entre los países que la componen y también al interior de cada una de las sociedades nacionales (Sierra Zamora, 2018, pp. 3-9), la puesta en vigencia de esquemas de seguridad compartida requiere, también, contar a lo menos con la aquiescencia pasiva de la gran potencia que ha tenido una influencia dominante en la región. En los ámbitos de seguridad; el factor estadounidense es central para entender los márgenes de fórmulas de seguridad alternativa en América Latina. Desde el punto de vista de la seguridad regional, la percepción del interés y la disminución de la influencia estadounidense no son homogéneas.

La Cuenca del Caribe, que incluye a América Central, sigue siendo considerada crucial por Estados Unidos y, en consecuencia, este país sigue desempeñando una activa presencia en esa zona. En América del Sur, en cambio la percepción del interés norteamericano es menos central y sus medios de influencia se han transformado aparentemente o han declinado significativamente. Esto permite distinguir situaciones que podrían constituirse en ámbitos de seguridad subregional distinguibles, aunque interrelacionados (Cubides Cárdenas, et al, 2019, 309-325).

Los mecanismos de seguridad relacionados con el sistema de seguridad interamericano han estado centrados en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Aunque este tratado mantiene su vigencia formal, a consecuencias de la guerra de las Malvinas su carácter de mecanismo de defensa colectivo quedó deteriorado y ha sido muy cuestionado. Es evidente que el concurso estadounidense es esencial en estos mecanismos del sistema interamericano. En esas condiciones el TIAR mantiene su valor teórico para la protección contra un ataque extracontinental de una potencia enemiga de Estados Unidos, probabilidad casi imposible fuera de una eventual conflagración mundial.

En todo caso esta alianza todavía inscribe de algún modo a los países latinoamericanos en el sistema de defensa occidental, aunque esta percepción es mucho más nítida en las FF.AA. latinoamericanas que

para sus gobiernos civiles. Históricamente, los organismos multilaterales dentro del sistema militar interamericano han contribuido a una efectiva integración militar, afectada por la ideologización política y cambio sistemático de los sistemas de gobierno regional e interés estracontinental que mantienen vigencia regional.

La Junta Interamericana de Defensa (JID) ha desempeñado funciones secundarias de asesoría formal del sistema; el Colegio Interamericano de Defensa (CID) ha tenido un papel menor en la educación militar, con mayor incidencia en la socialización de las élites militares centroamericanas. Las instancias periódicas de encuentro entre las ramas de las Fuerzas Armadas americanas y las conferencias de comandantes en Jefe; han tenido un mayor desarrollo, intensificando la comunicación entre FF.AA. y teniendo principalmente un ámbito de socialización de la seguridad los puntos de vista estadounidenses.

Mucho más importantes fueron los vínculos bilaterales entre las Fuerzas Armadas norteamericanas y las de cada país latinoamericano. Sin embargo, a través de los años no se han conseguido niveles más altos de institucionalización, ni formas de operación integradas del sistema militar interamericano. Más aún, los lazos bilaterales entre Estados Unidos y las FF.AA. latinoamericanas se debilitaron a partir de la década de los sesenta. Los vínculos de aprovisionamiento de armas y de entrenamiento militar, que constituían el núcleo de la relación, disminuyeron su intensidad o dejaron de existir.

En síntesis, este peculiar sistema de seguridad colectiva con una incipiente estructuración multilateral y múltiples vinculaciones bilaterales no ha logrado integrar sólidamente los intereses de la defensa de todos sus miembros por el alto grado de fragmentación ideológica regional.

1. Mecanismos de confianza mutua

La confianza se encuentra sustentada en un activo que posee un alto grado de intangibilidad. La confianza se construye en el proceso paulatino. La confianza es incremental. Sin embargo, ella se pierde bruscamente.

te. La reversión del proceso es acelerada. Los Mecanismos de Confianza Mutua (en adelante MCM) buscan establecer un patrón de relación que otorgue crédito a las declaraciones de intención y transparente las conductas. Están diseñadas para evidenciar los actos que buscan afectar la seguridad, la integridad u otro interés vital, y diferenciarlos de otras acciones. De allí el vínculo esencial entre MCM y los procesos de verificación.

Las MCM buscan conferir estabilidad a las relaciones. Establecen un proceso por medio del cual se da satisfacción concreta a los compromisos que se deben materializar en el futuro. Las MCM buscan cambiar una historia de desconfianza que implica un alto grado de riesgo, por una situación, en la cual, sobre la base de acciones que se evalúan respuestas que llevan a la estabilidad y luego a la distensión.

De este modo, los cambios internacionales han generado incertidumbre en los países latinoamericanos. Esta se expresa tanto en la reconceptualización de la seguridad, en la redefinición de las amenazas, como en las misiones que deben cumplir las FF.MM. El establecimiento de regímenes internacional de cooperación posibilita establecer un marco de acción conjunta y colaborativa en el hemisferio. Las medidas de confianza mutua y de seguridad se ubican en este campo.

El desarrollo de las Medidas de Fomento de la Confianza Mutua y la Seguridad (MCM) es uno de los puntos principales de la agenda de seguridad internacional de América Latina. Ha sido un tema destacado de las reuniones Ministeriales de Defensa de las Américas, tanto en Williamsburg (1995) como en Bariloche (1996) y en Cartagena (1998). Los acuerdos alcanzados y las resoluciones adoptadas en la reunión de alto nivel de la Organización de Estados Americanos sobre el tema, que se realizó en Santiago de Chile, entre el 8 y 10 de noviembre de 1995 y en El Salvador en febrero de 1998, poseen una alta significación. La “Declaración de Santiago sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad” marca un hito, tan significativo como el compromiso de Santiago sobre la Promoción de la Democracia del año 1991. Ello se evidencia al constatar los párrafos correspondientes de la Declaración de la II Cumbre de las Américas celebrada en Santiago en abril de 1998. La Asamblea

General de la Organización de Estados Americanos, celebrada en el mes de junio de 1999 en ciudad de Guatemala, ratificó el compromiso regional y hemisférico en estas materias (Aravena, 2000, pp. 18-32).

Por consiguiente, para las relaciones hemisféricas occidentales resulta de vital importancia pues, estas medidas son un tema central de la diplomacia preventiva. Su desarrollo posibilita establecer un proceso acumulativo de transparencia que se traducirá en la generación de Acuerdos de Seguridad con énfasis en los aspectos cooperativos en la región y el hemisferio. Su aplicación efectiva da lugar al desarrollo de un código de conducta que materializará, por medio de acciones específicas, la búsqueda de estabilidad y la seguridad en esta región.

El equilibrio de poder y dinámica geoestratégica global tiene efectos colaterales en la realidad Suramérica. En las últimas dos décadas han resurgido en el mundo nuevos y latentes conflictos relacionados con la indefinición de diferendos fronterizos o intención expansionista de los Estados y fenómenos como el separatismo, la secesión la anexión e incluso el resurgimiento de regiones autónomas y movimientos globales fundamentalistas producto de la fragmentación ideológica política y religiosa ejercen cada vez más presión e influencia en la estructura de los Estados (Sierra Zamora, et al, 2019, pp. 359-379). La lucha por el espacio vital ya no es de carácter fronterizo, sino que se amplió a cualquier parte del globo hasta donde lleguen los intereses especialmente de las principales potencias y las corporaciones internacionales.

Esta realidad geoestratégica, amenaza no solo la estabilidad global, sino que se han convertido en la base de la confrontación regional y si bien es cierto son escasos los conflictos regionales a nivel de los Estados, es evidente que hay un incremento significativo del sentimiento anti-imperialista (negación de toda intervención estadounidense en la Región), ligado a los interés y estrategias expansionistas económicas e ideológicas del viejo bloque de poder del pacto de Varsovia que encontraron en el movimiento bolivariano y en el socialismo del siglo XXI, entre otras motivaciones, la forma de influir en la región y dar fuerza al movimiento neo marxista humanista que busca debilitar el ya cuestionado sistema interamericano de seguridad y los protocolos regionales para la disolución

pacífica de los conflictos y mecanismos multilaterales de integración, consenso y diálogo hemisférico como es el caso de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

En una línea de tiempo muy cercana y desde la segunda guerra mundial tomado como punto de referencia hasta nuestros días, el mundo ha venido fortaleciendo toda serie de acuerdos internacionales para prevenir la guerra y en especial la guerra nuclear citada por Herman Khan en la teoría de la escalada. El tratado interamericano de asistencia recíproca (TIAR) y el Pacto de Bogotá, entre otros hacen parte de esa iniciativa no solo de la disolución pacífica de los conflictos, sino de un América en paz bajo la premisa de la seguridad colectiva ante posibles amenazas hacia el continente.

La forma no solo de evitar la guerra sino mantener un ambiente de interdependencia idealista respetando la autonomía soberana de los Estados y libre autodeterminación de los pueblos, es construyendo a través de mecanismos de confianza mutua (MCM) relaciones de interdependencia en todos los campos de poder entre los Estados.

Una de las definiciones más aceptadas sobre la MCM es la de Johan Holst y Karen Melander, para quienes “las medidas de confianza mutua (MCM), implican la comunicación de evidencia creíble sobre ausencia de amenazas temidas [...] solamente pueden ser implementadas con el consentimiento de los Estados cuya actividad militar es notificada u observada”. Así mismo John Borowski distingue tres categorías de mecanismos de Confianza Mutua (MCM), que resultan importantes para entender su naturaleza, propósitos y alcances. Primero, medidas de intercambio de información que tienen por objetivo, aumentar el conocimiento mutuo y entendimiento sobre actividades militares, de modo de asegurar que existe una correspondencia entre lo que se dice y lo que se hace. Segundo, medidas de observación e inspección, cuyo propósito es permitir una evaluación independiente del carácter de las actividades militares y así, aliviar o confirmar las sospechas. Tercero, medidas de restricción de las actividades militares, cuya finalidad es impedir el empleo o despliegue de fuerzas militares en modos potencialmente amenazantes (Caro y Varas, 1992).

No obstante, Caro, establece que existe en Latinoamérica instrumentos o mecanismos de carácter multilaterales que, aunque no constituyen en sí mecanismos para el fomento de confianza y seguridad (MFCS), son elementos complementarios válidos para la formulación, aplicación y diseño de medidas específicas tendientes a promover y mantener la confianza mutua entre los Estados: Un ejemplo claro de las MFCS está en la carta de la OEA; el Tratado de Tlatelolco para la proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe de 1967; es un tratado internacional que establece la desnuclearización del territorio de América Latina y el Caribe y es ratificado por los países signatarios creando así la iniciativa de la primera zona poblada desnuclearizada del planeta.

En la Carta de la OEA, suscrita en mayo de 1948, y modificada en virtud del Protocolo de Buenos Aires de febrero de 1967 y del Protocolo de Cartagena de Indias de diciembre de 1985, contiene disposiciones que ayudan a fortalecer la confianza (MCM) entre los Estados de la región. La Carta tiene en su contenido como propósitos y principios fundamentales el afianzar la paz y seguridad continentales, promover la solución pacífica de conflictos, consolidar como sistema político hemisférico, la democracia representativa dentro del respeto a la no intervención en temas de seguridad interna de los Estados y el compromiso en la limitación de armamentos.

En la Declaración de Ayacucho de 1974 firmada por los dignatarios del gobierno de Perú, Bolivia, Panamá, Venezuela, Colombia, Argentina, Ecuador, y raíz de los actos conmemorativos de la batalla de Ayacucho se reafirman los MCM de Latinoamérica y se fortalecen las iniciativas para la implementación de los MFCS. En el Compromiso de Mendoza de 1991 firmado por Argentina Brasil y Chile ratificando las medidas de fomento de la confianza dispuestas por los Estados partes de la Convención de 1972 sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de Armas Bacteriológicas (biológicas) y Tóxicas, se reafirman los MCM en el continente y se adquieren compromisos sobre su Destrucción.

Al interior de la Organización de Estados Americanos (OEA), Latinoamérica ha venido desarrollando, una discusión permanente desde

el ámbito conceptual y práctico, sobre las medidas de fomento de confianza y sobre el cumplimiento o no de los países signatarios de estos mecanismos y las nuevas amenazas o enfoques de los Estados en su implementación. En 1992, Chile propuso a la Conferencia de Desarme de Ginebra una discusión específica sobre MFCS. En 1994, en Buenos Aires, Argentina, en el seno de la OEA impulsó una de reunión de expertos sobre MFCS. En 1995, en la declaración de Santiago sobre MFCS, “Los gobiernos del Hemisferio otorgaron entre otros puntos una especial prioridad a la identificación de los riesgos, amenazas y desafíos que enfrentan las Américas de cara al próximo milenio, así como el fomento de un clima internacional de confianza y paz mediante la cooperación, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de la OEA. En 1998, se redactó la Declaración de San Salvador, que, entre otras cosas, amplió las disposiciones de años anteriores sobre aspectos políticos, fronterizos, tamaño y composición de las fuerzas, contabilidad y gastos militares y debates institucionalizados de las reuniones de expertos. En 2003, en la declaración de Miami EUA se realizó una reunión de expertos sobre MFCS. En 2005, 2006 y 2008 se realizaron, respectivamente, el Primero, Segundo y Tercer Foro sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad en la Organización de Estados Americanos.

En esta breve descripción de la línea de tiempo sobre la evolución de los mecanismos de confianza en el continente podríamos registrar algunas conclusiones previas. Esta iniciativa del concepto de los MCM está estrechamente relacionada con la evolución constructivista de las relaciones internacionales y hace parte de la arquitectura del sistema internacional. Las tensiones y fragmentación ideológica global inciden fundamentalmente en la actitud de los Estados para la implementación o alejamiento de estos preceptos. En el nuevo escenario y equilibrio de poder global hay muchos factores e intereses geoestratégicos que inciden en la definición de estos mecanismos. El continente americano está siendo sometido al igual que el Estado a toda serie de presiones y antagonismos por cuanto en un mundo globalizado América se convierte en un pivote geográfico que atrae ideologías e intereses relacionados no

solo con la delincuencia organizada transnacional, sino con el terrorismo y nuevos factores y amenazas de carácter global aspecto que genera división ideológica en el continente y revive escenarios de crisis regional. El nacimiento de bloques de poder altamente ideologizados en el continente ha impedido la integración y el desarrollo, así como la implementación de los MFCS.

En este escenario de alta fragmentación ideológica en el continente, caracterizado por tensiones anti-hegemónicas y de equilibrio de poder unipolar se inicia un proceso de disolución de los bloques y mecanismos de confianza inspirados en el marco de la OEA y de la ONU. Hay un cuestionamiento abierto a la incapacidad de estos organismos de mantener la estabilidad y seguridad global.

Podríamos citar un sin número de factores que inciden el debilitamiento del sistema internacional. El escenario de la guerra fría cambió y los conflictos internos, la problemática social, el choque de las civilizaciones, la seguridad humanista, la disolución de la URSS, los atentados del 11 de septiembre de 2001; así como la degradación de las acciones de las organizaciones terroristas, la delincuencia organizada transnacional, el terrorismo, el narcotráfico, lavado de activos, trata de personas, migraciones masivas, la religión y el fanatismo, entre otros; se convirtieron en las nuevas amenazas para la humanidad. Algunos analistas consideran que la anarquía en el sistema internacional y la globalización son quizá los dos aspectos que más han incidido en las relaciones de poder, la política la economía el desarrollo y la estabilidad del mundo.

Es en este escenario regional de tensiones y fragmentación ideológica el 23 de mayo de 2008 en Brasil, se crea un de un bloque de poder regional; la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR); nace como un mecanismo alternativo eminentemente latinoamericano de integración regional. En diciembre de 2008 en Salvador de Bahía (Brasil), los jefes de Estado de la UNASUR acordaron poner en funcionamiento el Consejo de Seguridad de UNASUR. Este órgano de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa, según dijeron los ministros de defensa, no será una alianza militar clásica, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), no organizará un Ejército propio

ni se inmiscuirá en las decisiones de compra de armas que tome cada país. El nuevo organismo prevé adoptar un método estandarizado entre los Estados, para medir las compras de armas de cada país, coordinar sus efectivos militares en misiones de paz y de ayuda humanitaria, y potenciar la capacidad regional de producción de sistemas de defensa y tecnología militar.

La creación del Consejo de Defensa Suramericano que constituye en el principal instrumento para la implantación de Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS), y busca según sus estatutos evitar la posibilidad de conflictos armados internacionales entre los Estados miembros, y así mismo, dicho consejo será el núcleo del nuevo pensamiento estratégico y de políticas de defensa en América del Sur, desde una visión conjunta y de cooperación entre los países de América Latina. Rápidamente este nuevo organismo de carácter regional se convierte el principal movimiento de debilitamiento y cuestionamiento de la OEA y establece relaciones y mecanismos de presión regional para presionar la salida de Latinoamérica de las bases militares norteamericanas e impedir que después de la salida del Ecuador se instalen en Colombia. Los momentos de tensión regional se incrementan y la desconfianza demostrada a través de la política exterior de los Estados es evidente.

Para el caso de Colombia se establecen relaciones de interdependencia compleja con sus vecinos y se presiona para que haya una ruptura de las relaciones del país con los Estados Unidos. Rápidamente UNASUR encuentra identidad ideológica con la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos o ALBA-TCP, fundada en 2004, por Venezuela, con PETROCARIBE creada por Venezuela en 2005, la CELAC y otros organismos que si bien es cierto fueron creados bajo preceptos de integración económica, también es cierto que rápidamente mostraron bases ideológicas fundamentalmente anti americanas y que se fortalecieron con el nuevo discurso regional del Socialismo del siglo XXI.

UNASUR, en particular, registraba convertirse en el principal inspirador de los MFCS para consolidar a Suramérica como una zona de paz; construir una identidad suramericana en materia de defensa; generar

consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa, entre otras medidas que propician una reestructuración integral y ambiciosa de la visión estratégica militar del subcontinente.

Desde 2009 hasta nuestros días, UNASUR ha liderado un sinnúmero de Cumbres extraordinarias a través del CDS con la intención de liderar procedimientos y protocolos de MFCS que restrinjan la presencia de los Estados Unidos en la región. El acercamiento y vinculación de Venezuela con MERCOSUR y su salida de la CAN van en la misma línea de tensión y fragmentación ideológica antiamericana.

2. Seguridad y Defensa en el hemisferio: algunos estudios de caso, securitización en El Hemisferio

Como lo registramos en el enunciado anterior el problema de la seguridad ha estado presente global y regionalmente, de forma implícita o explícita; desde los albores de la disciplina de las Relaciones Internacionales (RRII) y con más énfasis, desde la Primera Guerra Mundial en estrecha vinculación con las ideas de paz y de interés nacional de los Estados-nación. En este sentido, el problema de la seguridad nacional de los Estados Unidos ha sido incluso el referente fundamental del desarrollo de la teoría de las relaciones internacionales y de la política exterior, principalmente del mainstream, desde la Segunda Guerra Mundial hasta el presente. En los trabajos de exponentes de la disciplina como E.H. Carr, Hans J. Morgenthau, Reinhold Niebhuur, Henry Kissinger, Morton O. Kaplan, Robert Keohane, Joseph Nye o Kenneth Waltz, por citar algunos ejemplos significativos, no se entra a debatir qué se entiende por seguridad, sino que la discusión gira en torno a otras ideas como las de poder, estabilidad o interés nacional como medio o fin que garantiza la seguridad de los Estados. A tal punto cobra importancia la seguridad en la disciplina que, Kees Van der Pijl, ha llegado a afirmar que las Relaciones Internacionales son una disciplina securitizada.

Una postura singular en los debates entre la ampliación y la profundización del concepto de seguridad en la post-Guerra Fría, aunque

buena parte de las discusiones ya se inician en la década ochenta, la renovación de los debates sobre seguridad no se produce hasta los años noventa, y en particular hasta el final de la Guerra Fría y la subsiguiente toma de conciencia sobre las limitaciones presentes en los enfoques clásicos de los Estudios internacionales de Seguridad (EIS), los Estudios Estratégicos y las Relaciones Internacionales para responder a las dinámicas de cambio estructural que se derivan de la desaparición del escenario bipolar. En este sentido, conviene señalar la necesidad de responder a los desafíos que se plantean en un orden de post-Guerra Fría y el deseo continuo de hacer la disciplina relevante a las preocupaciones contemporáneas.

Siguiendo a Barry Buzan y Lene Hansen en su obra “The Evolution of International Security Studies” (2009), con el impacto producido por el fin de la Guerra Fría se alteran tanto las preguntas de la agenda de seguridad como los propios actores que inciden en ella. La creciente consideración de la guerra como un método costoso tras la Guerra de Vietnam, sumado a la preocupación creciente por cuestiones como el medio ambiente o la economía internacional, son factores que van influyendo poco a poco en el declive de las cuestiones militares como núcleo de las preocupaciones de seguridad y que terminan por aflorar con la desmilitarización que aprueba Gorbachov al asumir el poder. Así, con la desaparición de la Guerra Fría como meta-evento que articula los EIS durante sus primeras cuatro décadas de recorrido, se abre una ventana de oportunidad analítica y política para debatir la propia noción de seguridad que hasta entonces había quedado eclipsada por la lógica bipolar.

El nacimiento de la teoría de la securitización se produce, pues, en un momento caracterizado por la intensidad de los debates internos en el seno de la disciplina, en el que los EIS abordan el debate “ampliación” (widening) y “profundización” (deepening) de la seguridad vis a vis de los enfoques tradicionalistas, por un lado, y entre los propios defensores de estas nuevas concepciones de la seguridad, por otro. Frente a las visiones estrictamente militaristas que predominaron durante la Guerra Fría y que tienden a ser englobadas dentro de los Estudios

Estratégicos, emerge un gran debate en torno a la ampliación de la agenda de la seguridad incluyendo otros ámbitos como, por ejemplo, el desarrollo o el medio ambiente. Así, la ampliación del concepto de seguridad no solo extiende el campo de conocimiento y comprensión necesario para dedicarse a los estudios de seguridad, sino que tiene importantes implicaciones teóricas, políticas y normativas.

Para los teóricos con visiones más ortodoxas que apuestan por concepciones más estrechas de la seguridad, cuanto más se amplía el concepto de seguridad por parte de las corrientes críticas, más incoherente es el propio concepto de seguridad, se vuelve menos práctico y tiene menos poder explicativo, ya que se pierde claridad sobre su significado exacto y sus fronteras. Por otro lado, desde una lectura política, al ampliar la noción de seguridad también se acrecentaría con ello el campo de actuación de los órganos del estado en esta materia (ejército, policía, etc.). A nivel normativo, por su parte, la ampliación podría acarrear la elevación de la “seguridad” a un tipo de bien universal bajo el cual deberían regirse todas las relaciones sociales.

3. Los objetivos de seguridad hemisférica

El propósito central del sistema, la alianza contra la amenaza extra hemisférica mantiene su vigencia sólo si corresponde a la definición de seguridad de los Estados Unidos; Estado dominante en la alianza regional y global. Este objetivo central marca asimismo el límite que no pueden traspasar los países miembros, sin incurrir en presiones y/o cuestionamientos por parte de la estrategia de la potencia dominante. En la práctica ese propósito de prioridades desde el concepto y estrategia liderada a nivel hemisférico para contener el expansionismo ideológico del comunismo se tradujo en la adopción de la perspectiva de la seguridad nacional que introdujo la preocupación antisubversiva en las FF.AA. latinoamericanas interfiriendo, como en algunos casos se dio, los sistemas políticos democráticos e introduciendo a los militares en la perspectiva del ejercicio del poder o del control permanente del sistema político.

En términos de la relación entre los miembros del sistema, y el sistema de seguridad regional Vs. seguridad nacional no ha logrado garantizar la prevención de los conflictos de seguridad interna de los Estados como tampoco ha logrado prevenir los conflictos mismos de amenaza externa entre los Estados. Podríamos incluso afirmar que el concepto de seguridad nacional ha exacerbado ideológicamente las tensiones a nivel regional y hemisférico e incluso desde los sesenta hasta nuestros días ha motivado a procesos de securitización regional y conformación de bloques de poder como ya lo expresábamos anteriormente altamente ideologizados e influenciados por intereses geoestratégicos globales.

Para Portales (1989) los intereses de la potencia dominante hemisférica continúan siendo evitar los conflictos -si no se trata de una situación que estimen ha traspasado el límite aceptable para sus intereses de seguridad- (pp. 10-20), pero los medios de que dispone para conseguirlo son limitados. El funcionamiento multilateral del sistema no ha desarrollado formas de prevención y resolución de conflictos eficaces y los vínculos bilaterales entre Estados Unidos y los países de la región ya no son suficientes para garantizar por sí solos la paz intrarregional. Como balance se puede afirmar que el sistema militar interamericano, tal como existe hoy día, no garantiza en forma eficaz el logro de los objetivos de defensa de los países de la región. La persistencia o renacimiento de los conflictos fronterizos no disueltos, los fenómenos de separatismo, secesión anexión o autonomía de las regiones, los fenómenos transfronterizos, el nuevo orden global y la anarquía en el sistema internacional entre otros se constituyen en nuevos factores de inestabilidad que atraen intereses geoeconómicos y geopolíticos al hemisferio y al equilibrio de poder regional.

4. El Nuevo Contexto Continental

Las dificultades de estructuración de un sistema militar interamericano integrado alejado de la OEA (TIAR), debido a las diferentes perspectivas de una potencia con orientación global fundamentalmente; y de

algunos de los países de la región, que buscan con afán una identidad ideológica proscrita por la visión de occidente y que aún no han logrado superar las crisis del bipolarismo de las relaciones internacionales, hacen muy poco factible que se puedan volver a intentar mayores grados de formalización de un régimen hemisférico y más bien existe la tendencia a revivir las tensiones de la guerra fría, pero en un escenario americano con muchas presiones especialmente a nivel del Gran Caribe.

Hay una gran discusión respecto al equilibrio de poder Global. Algunos autores afirman que el sistema internacional ha perdido los rasgos de bipolarismo que lo caracterizaron durante fines de los cuarenta y los cincuenta, y que algunos países latinoamericanos emergen con una nueva presencia en la escena regional y aún los países más pequeños afirman su entidad nacional, utilizando sus recursos para lograr márgenes de autonomía para sus políticas. Como contra-argumento algunos autores afirman que el mundo no ha cambiado y que las tensiones de la guerra fría, como ya lo registramos, cambiaron fue de escenario y el paso por el unipolarismo global fue tan efímero como las alianzas estratégicas, dando paso a un mundo multipolar caracterizado por las nuevas amenazas y crisis globales.

En este contexto cabe más bien plantearse la búsqueda de nuevas formas de seguridad compartida entre los países latinoamericanos que no excluyan campos de cooperación más específicos con EE. UU., basados en los temas de coincidencia efectiva entre Latinoamérica y la potencia del Norte. Este es el salto estratégico del concepto de seguridad colectiva inspirado en la estrategia de seguridad hemisférica con cargo a la OEA (TIAR), al concepto de seguridad cooperativa inspirado por las Naciones Unidas (OTAN), en donde la caracterización de la amenaza global sigue siendo la misma y que guarda estrecha relación con la fragmentación ideológica global entre el Este y el Oeste en donde la estrategia puede ser cualquiera incluida la expansión económica, el medio ambiente, el control de los recursos naturales, el ciberespacio y en fin, cualquier tema, incluida la seguridad humana y seguridad multidimensional; con el fin de garantizar los intereses de las principales potencias a nivel global. De ahí que la agenda no deba estar

centrada en la reconstrucción de un sistema militar interamericano, sino en la búsqueda de regímenes de seguridad compartida a través del desarrollo incremental de nuevas formas estructuradas de cooperación en materia de seguridad, que eventualmente puedan transformarse en regímenes especializados de cooperación para llegar finalmente a regímenes comprehensivos.

Las posibilidades de cooperación regional en materia de defensa deben partir de la coincidencia de los intereses entre las partes. La distinción entre los ámbitos de la Cuenca del Caribe y América del Sur puede servir de punto de partida para la identificación de los intereses compartidos entre los estados miembros y su relación con Estados Unidos. El ambiente de anarquía internacional o de multilateralismo en el equilibrio de poder global, afecta significativamente la estabilidad de la región y la presencia de nuevos actores de desestabilización global en el continente quebrantan la ya debilitada relación y disolución de los conflictos en forma pacífica. Algunos fenómenos como la globalización en todos sus campos de actuación y el desarrollo de las tecnologías así mismo; parecieran se constituyen en factores de inestabilidad en donde los Estados Nación están siendo muy cuestionados por no tener la capacidad autónoma de garantizar su seguridad y defensa nacionales, sino que para el caso hemisférico países considerados potencias emergentes o potencias regionales están siendo sometidos o grandes presiones por lo bloques de poder global, las corporaciones internacionales, el neo indigenismo, el choque de las civilizaciones entre otros y en especial por fenómenos como el neo marxismo o marxismo humanista.

5. Estados Unidos y El Hemisferio

Estados Unidos tiene dos conceptos geopolíticos de seguridad en el hemisferio. El primero es una geopolítica estrecha, solamente vinculada al TLCAN³⁷; y el segundo es un concepto ampliado que integra a

37 El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en inglés North American Free Trade.

todo el continente. En América del Norte se busca por parte de Estados Unidos que el TLCAN también pueda convertirse en un futuro sistema de seguridad de América del Norte. Canadá está de acuerdo implícitamente en lo anterior, debido a que tiene firmados más de ochenta acuerdos a nivel de defensa con Estados Unidos, el más importante de ellos es el NORAD³⁸. Como resultado de estos acuerdos, más de 600 militares canadienses colaboran directamente en territorio de Estados Unidos con Canadá, uno de los problemas que centran la atención es la posibilidad de que se dé un proceso de inestabilidad política a causa del posible separatismo de Quebec. Uno de los temas más importantes donde se ha desarrollado y fundamentado la cooperación entre ambos países en la lucha contra el terrorismo. Lo anterior lleva a que ambos países tengan muchas coincidencias en materia de seguridad internacional.

Por otra parte, Canadá, considera que la OEA desempeña un papel crítico en la protección de la gobernabilidad democrática en la región, en particular, garantizando el respeto de la Carta Democrática Interamericana. Canadá respalda, de múltiples formas, el fortalecimiento de la capacidad de la OEA para desempeñar este papel esencial: El compromiso político de alto nivel, incluyendo la participación personal del Ministro de Estado para Asuntos Exteriores (Américas) en los esfuerzos de mediación de la OEA para resolver la crisis política de Honduras en 2009; Apoyo financiero para las misiones de observación electoral y apoyo técnico para las instituciones democráticas y participación canadiense en misiones de observación electoral. Canadá presentó una resolución ante la Asamblea General de la OEA en junio de 2009 que identificó de qué manera se puede fortalecer el papel de la OEA en la promoción y el fortalecimiento de la democracia, y la seguridad, como parte del seguimiento de la Carta Democrática Interamericana.

Canadá también se ha comprometido con la cooperación hemisférica en la lucha contra el crimen. En agosto de 2009, el primer ministro Stephen Harper anunció la creación de un Programa de Fomento de la

38 NORAD es el acrónimo de North American Aerospace Defense Command (Mando Norteamericano de Defensa Aeroespacial).

Capacidad para Combatir el Crimen, el cual incluye apoyo para proyectos dirigidos a combatir el crimen organizado transnacional.

Canadá participa de manera activa en las reuniones de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA) y en las reuniones de Ministros de Justicia, Procuradores Generales y Otros Ministros de las Américas (REMJA). Dando seguimiento a la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública en las Américas.

Canadá ofreció aportar al estudio de viabilidad de la OEA acerca de la mejor manera de fortalecer la capacitación y la educación del personal encargado de asuntos de seguridad pública en la región.

Tabla 1. Cuadro comparativo seguridad y defensa en EE. UU. - Canadá

Seguridad y Defensa		
	Estados Unidos	Canadá
Definición	El desafío central para la prosperidad y la seguridad de los Estados Unidos es el resurgimiento de la competencia estratégica a largo plazo por lo que la Estrategia de Seguridad Nacional clasifica como poderes revisionistas. Cada vez está más claro que China y Rusia quieren conformar un mundo coherente con su modelo autoritario: obtener autoridad de veto sobre las decisiones económicas, diplomáticas y de seguridad de otras naciones.	Los dirigentes canadienses consideran que el interés nacional necesariamente se intercepta y depende de los intereses nacionales de otros Estados. Definida ampliamente, la seguridad nacional de Canadá es la seguridad global.
Actores	Departamento de Defensa Nacional	Departamento de Defensa Nacional

Seguridad y Defensa		
	Estados Unidos	Canadá
Objetivos	Defensa de la patria del ataque. a) Mantener las ventajas militares de la Fuerza Conjunta, tanto a nivel mundial como en regiones clave; b) Disuadir a los adversarios de la agresión contra nuestros intereses vitales; c) Permitir que las contrapartes interinstitucionales de los Estados Unidos promuevan la influencia y los intereses de los Estados Unidos; d) Mantener balances de poder regionales favorables en el Indo-Pacífico, Europa, el Medio Oriente y el hemisferio occidental; e) Defendiendo a los aliados de la agresión militar y reforzando a los socios contra la coerción, y de manera justa; f) Compartir responsabilidades para la defensa común; g) Disuadir, prevenir o disuadir a los adversarios estatales y los actores no estatales de adquirir, proliferar, o usar armas de destrucción masiva; h) Evitar que los terroristas dirijan o apoyen operaciones externas contra los Estados Unidos, patria y nuestros ciudadanos, aliados y socios en el extranjero; i) Hay que asegurar que los dominios comunes permanezcan abiertos y libres; j) Establecer una Base de Innovación de Seguridad Nacional sin igual del siglo veintiuno que k) Apoya efectivamente las operaciones del Departamento y mantiene la seguridad y solvencia.	Canadá ha identificado la seguridad humana como un objetivo clave en la era de la post Guerra Fría. La razón central para este énfasis es la arraigada creencia entre funcionarios del Departamento de Relaciones Exteriores de que la economía y la seguridad están fuertemente relacionadas en el mundo globalizado de hoy.

Seguridad y Defensa		
	Estados Unidos	Canadá
Amenazas		El concepto de seguridad ha sido redefinido desde el final de la Guerra Fría. Los dirigentes de Canadá señalan que las amenazas más grandes que se enfrentan son de naturaleza no tradicional. Estas amenazas trascienden fronteras, políticas y afectan regiones enteras, incluso a todo el planeta. Algunos ejemplos incluyen la delincuencia organizada internacional, guerras civiles y étnicas, enfermedades y el calentamiento global.

Fuente: Elaboración propia

Los Estados Unidos han sido constantes partícipes en la política exterior de los países de la región. Así mismo, debido a la prioridad que en la agenda norteamericana ha tenido el tema de la seguridad, la dimensión de su participación ha sido relevante. Sin embargo, se observa que en los procesos de seguridad en lo que respecta a capacidad militar, la lucha contra el narcotráfico y las guerrillas estas dinámicas han sido predominantemente bilaterales. En primera instancia, América Latina no es una propuesta integrada en términos políticos y económicos. La diversidad en las políticas de gobierno y los procesos económicos y comerciales no están bien definidos en la región como un todo, sino que, por el contrario, cada país propició separadamente políticas económicas distintas y con diferentes actores.

Sin embargo, los Estados Unidos sí han tenido gran incidencia en los procesos políticos suramericanos y en temas de seguridad nacional de los países y regional también, y desde la posguerra fría el enfoque ha sido el fortalecimiento de la democracia y la corrección del endeudamiento elevado de Latinoamérica. Al observar la alianza entre Estados Unidos y Colombia, nos remontamos a la promulgación del “respice polum”, paradigma prevalente en la política exterior colombiana desde 1923, año

en la cual fue propuesta por Marco Fidel Suárez después de la pérdida de Panamá y ante la crisis económica social y política que vivía el país a raíz del conflicto armado interno.

En materia de seguridad, la sociedad de los dos Estados llevó a Colombia a ser el único país latinoamericano en participar en la Guerra de Corea; posteriormente se convirtió en el principal impulsor de la sanción en la OEA a Cuba, y en aceptar a solas la ayuda norteamericana en la lucha contra las drogas mediante el controvertido “Plan Colombia”, señalado por muchos como la fórmula perfecta para regionalizar el conflicto colombiano y abrir las puertas a lo que Arlene Tickner ha llamado como “intervención por invitación” (Tickner, 2007, pp. 90-111).

A través de diferentes medios o modos, así como métodos los EUA, han mantenido e impulsado la relación con los países latinoamericanos: desde el macartismo, utilizado como medida de intervención en los procesos políticos y económicos comunistas que se dieron en América Latina, hasta la observación cercana y una marcada incidencia en las estrategias de la fuerza pública para combatir los fenómenos de criminalidad regional. En materia militar, la Escuela de las Américas en otrora; según los detractores de la estrategia de contención del comunismo inspirada por el gobierno americano, contribuyó desde 1946, a expandir la teoría de seguridad nacional afectando los movimientos insurgentes que en su momento enarbolaron las banderas de lucha del partido comunista internacional y que en Latinoamérica empuñaron las armas para enfrentar a los gobiernos en la búsqueda de transformaciones sociales. En la narrativa discursiva de los marxistas leninistas se busca deslegitimar las estrategias de seguridad colectiva inspiradas por los Estados Unidos a través de campañas de información estratégica buscando relacionar estas iniciativas con presuntas violaciones de derechos humanos o la creación de centros de entrenamiento regional desde donde se estarían generando niveles de adoctrinamiento que van en contra de preceptos y estándares globales de respeto al Derecho Internacional Humanitario y derechos humanos (Ortega, 2011, pp. 243-260), esta estrategia de deslegitimación pretende mostrar dos caras de la moneda y a través de esta debilitar no solo los preceptos de seguridad colectiva sino generar un

discurso y narrativa antiamericana y fortalecer movimientos de presión y de desobediencia regional, circunstancia que en especial ha afectado en la seguridad enormemente a Colombia.

Otro ejemplo de la iniciativa de seguridad colectiva regional, es la Alianza para el Progreso, programa promovido por la administración Kennedy en 1961 con el cual se pretendía crear condiciones para el desarrollo y la estabilidad política en el continente americano en el marco de la Guerra Fría y la contención del pensamiento comunista por considerarlo una amenaza para la seguridad y estabilidad regional. A través de este programa, Estados Unidos empieza una intervención sistémica en una escala regional con la intención de orientar el cambio social de América Latina e impedir el avance de las ideas comunistas (Contreras & Rojas, 2010, pp. 159-212). Posteriormente, el enfoque en materia de seguridad de los Estados Unidos en América Latina gira en torno al narcotráfico en la región, pues considera este fenómeno es una amenaza no solo para los Estados Unidos, sino para la región, por cuanto esta actividad delictiva es fuente de financiación de las organizaciones subversivas y en especial de la delincuencia organizada internacional.

Ya no en términos regionales, el interés de Estados Unidos en América Latina se concentró históricamente en los países grandes o cercanos y en los temas que fueron percibidos, según la época, como amenazas a la seguridad nacional o al bienestar de los ciudadanos norteamericanos.

En breve, el interés se definió de acuerdo con un bien conocido patrón que puede resumirse en pocas palabras: grande, cerca y de nivel de amenaza percibida. De este modo, México siempre acaparó más atención que Brasil o Guatemala. Chile en los setenta, bajo el gobierno de la Unidad Popular, Nicaragua y el Salvador en los ochenta y Colombia en los noventa sólo alcanzaron un lugar de primer orden en la agenda de Washington para la región por su potencial de amenaza a la seguridad de Estados Unidos. Además, los países menos relevantes conforme a este patrón sufrieron el rigor de políticas de standard doble diseñadas y promovidas por Estados Unidos para otros ámbitos, como fue el caso de Argentina y Chile por las presuntas violaciones a los derechos humanos producidas en los setenta.

6. Comparativa Estrategia de Seguridad Argentina, Perú y Brasil

La ley 24.059 de Seguridad Interior (LSI) de Argentina establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema de planificación, coordinación, control y apoyo del esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior la seguridad interior es definida por el artículo 2° de la LSI como: “la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”, mientras que el artículo 3° prescribe que tales objetivos se alcanzan a través del “empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación. Por su parte Perú en su carta magna la siguiente expresión: “El Estado garantiza la seguridad de la nación mediante el Sistema de Defensa Nacional. La Defensa Nacional es integral y permanente. Se desarrolla en el ámbito interno y externo. Toda persona natural o jurídica está obligada a participar de la Defensa Nacional de conformidad con la ley”, por lo cual tomaremos al igual que en el caso de Colombia la seguridad y la defensa como una concepción indisoluble.

Por otra parte, Brasil históricamente ha tenido una actitud pacífica y diplomática en sus relaciones exteriores, abogando siempre por la negociación para la solución de controversias entre los Estados. Sin embargo, en un mundo de elevada complejidad, lleno de inestabilidades y amenazas de orígenes estatales y no estatales, crece de importancia el desarrollo de una Defensa Nacional sólida y muy bien estructurada. El documento inicial de la Política de Defensa Nacional (PDN) de la República Federativa de Brasil fue aprobada en el año de 1996 y estableció la primera iniciativa para guiar los esfuerzos de toda la sociedad brasileña en el sentido de reunir las capacidades a nivel nacional, con el fin de desarrollar políticas para asegurar la soberanía del país, su integridad y la consecución de los objetivos nacionales.

El año 2005, la PDN recibió su primera actualización y asimismo la Estrategia Nacional de Defensa la complementó y, posteriormente, hubo una nueva actualización en 2012, entonces bajo el nombre actual de Política Nacional de Defensa (PND). La PND brasileña es el documento de nivel más alto del país en cuestiones de defensa y sigue recibiendo nuevos perfeccionamientos, en consecuencia, de un ambiente interno, regional y global en constantes cambios, con el objetivo de promover su adaptación a las nuevas circunstancias tanto nacionales como internacionales. Es precisamente en la evolución de estos contextos que se basa esta política, además de tener su Norte en los principios constitucionales consagrados en la Constitución Federal de la República Federativa de Brasil de 1988.

Tabla 2. Cuadro comparativo seguridad y defensa
Argentina – Perú - Brasil

Seguridad y defensa			
	Argentina	Perú	Brasil
Definición	Garantizar la seguridad interior	El Estado garantiza la seguridad de la nación mediante el Sistema de Defensa Nacional.	La Defensa Nacional, considerada como el conjunto de actitudes, medidas y acciones del Estado, con énfasis en la expresión militar, para la defensa del territorio, de la soberanía y de los intereses nacionales contra principalmente las amenazas externas, potenciales o manifestas

Seguridad y defensa			
	Argentina	Perú	Brasil
Objetivos	Seguridad de los habitantes que viven en territorio argentino.	Preservar la independencia, soberanía, integridad del territorio y los intereses nacionales. Maximizar el poder nacional y proyectarlo, para mantener al país libre de amenazas o en condiciones de enfrentarlas exitosamente. Mantenimiento de la independencia, soberanía, integridad territorial y defensa de los intereses nacionales. Optimizar el funcionamiento del Sistema de Defensa Nacional. Mantener Fuerzas Armadas con capacidad de prevención y disuasión. Disponer de Fuerzas Armadas en condiciones de contribuir al mantenimiento de la paz internacional.	Garantizar la soberanía, el patrimonio nacional y la integridad territorial; defender los intereses nacionales y las personas, los bienes y los recursos brasileños en el exterior; contribuir a la preservación de la cohesión y de la unidad nacionales; contribuir a la estabilidad regional; contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales;

Seguridad y defensa			
	Argentina	Perú	Brasil
Actores	Fuerzas policiales y de seguridad	a) El Consejo de Seguridad Nacional; b) El Sistema de Inteligencia Nacional; c) El Sistema Nacional de Defensa Civil; d) Los Ministerios, Organismos Públicos y Gobiernos Regionales	Ministerio de Defensa
Amenazas	No se mencionan	Existen en el Marco legal y en su Libro Blanco de la Defensa las siguientes amenazas, las cuales se distinguen por externa e internas	No se Mencionan

Fuente: Elaboración propia.

7. Ley de Seguridad y Defensa en Colombia

La noción de seguridad se consolida en el nacimiento del concepto de Estado. Desde Westfalia 1648 hasta nuestros días, pasando por la liga de las naciones, la sociedad de las naciones el Estado sigue siendo el principal actor del sistema internacional contemporáneo.

Para hablar de la Ley de Seguridad y Defensa Nacional tendríamos que definir primero ¿Qué es la seguridad?, ¿Que es la Defensa? finalmente resaltar porqué es importante la Ley de Seguridad y Defensa Nacional. La política de seguridad y defensa nos habla más de los medios y los modos de que se vale el gobierno o el gobernante de turno para

alcanzar los objetivos e intereses nacionales que bien pueden estar registrados en la Constitución Nacional o que el mismo gobernante impone después de un estudio profundo sobre los intereses nacionales o que fueron definidos en forma consensuada. Un Estado está obligado a planificar su futuro y cuando la sociedad decidió subordinar sus intereses y aspiraciones nacionales al Estado (estructura), le impuso no solo unos intereses vitales permanentes o transitorios, sino que le impuso unos objetivos e imperativos estratégicos no solo para preservar la estructura del Estado y sus instituciones, sino para garantizar su soberanía, el control territorial la protección de la población y el bienestar y desarrollo sostenible. Cada Estado crea los principios básicos que conforman un Estado nación, referidos en un territorio, población, gobierno, soberanía e intereses nacionales.

Ahora bien, dentro del entorno internacional anárquico como lo registramos en otro apartado de este escrito, cada Estado busca su supervivencia y emplea medios y modos para proteger sus intereses nacionales frente a las amenazas que pueden ser de carácter interno o externo o la combinación de las mismas en lo que hoy se denominan amenazas; asimétricas, híbridas (terrorismo) o incluso ciberamenazas. La seguridad nacional nace entonces como una precondition básica para la existencia ordenada del Estado y sus instituciones; es lo que hoy denominamos la estructura del Estado. La seguridad nacional asume con la aparición del Estado, su naturaleza política, que la ubica como un fenómeno social circunscrito a todo proceso político (Serrano, 2001), entendiendo la política como la ciencia que trata del gobierno y la organización de las sociedades humanas, especialmente de los Estados y que en su aplicación busca el bienestar el desarrollo y bien común.

La importancia del concepto de seguridad nacional la define Thomas Hobbes; en la construcción del Estado moderno y que hoy es base de las relaciones internacionales y quien recalca en su momento que la función primordial del Estado (Fernández Osorio, A., Cufiño Gutiérrez, F., Gómez Díaz, C. y Tovar Cabrera, G., 2019) es la defender a sus habitantes de la invasión y de las amenazas. Este es un mecanismo de defensa que legitima al gobierno y fortalece los lazos de lealtad y unidad nacional. En

conclusión, el único y exclusivo fin del Estado es la seguridad entendida como la certeza que tienen sus subordinados de gozar de la libertad en el marco de la ley y los acuerdos internacionales.

En el pasado los asuntos de seguridad tenían un enfoque exclusivamente militar por cuanto la estructura del Estado estaba estrechamente relacionada con las victorias o derrotas en el campo militar. En la actualidad y después de los cambios en el sistema internacional a raíz de las guerras y los conflictos, el enfoque de la seguridad está más orientado a los temas sociales, económicos, ideológicos, ambientales o políticos y el enfoque militar que sigue siendo fundamental se establece como un instrumento del poder político y medio del poder nacional. Para W. Lipperman define la Seguridad Nacional como la capacidad que tiene un Estado nación de proteger y defender sus intereses nacionales legítimos entendidos fundamentalmente en preservar la integridad territorial y la soberanía política; evitar la guerra o mantener los mismos a través de la guerra. La Escuela política internacional realista concluye que una Nación está segura cuando su gobierno tiene el suficiente poder nacional (Vásquez, 1992, p. 87) y la capacidad militar para impedir el ataque de un adversario externo o restablecer su autoridad cuando está siendo amenaza incluso en forma interna.

Respecto a la defensa la perspectiva realista del Hans Morgenthau otorga al Estado el papel protagonista de la defensa y protección ante las amenazas. Esta misma escuela de pensamiento realista incluso los idealismos asumen que el Estado es racional y que está dentro de su función principales mantener el orden interno jerárquico, así como las instituciones. El Estado regularmente en el sistema internacional se enfrenta a la anarquía de este en un ambiente hostil de constante competencia por la supremacía del poder, la riqueza los recursos naturales y los intereses geoestratégicos. En esta lógica de supervivencia de los Estados sus relaciones internacionales se rigen por una distribución inequitativa del poder lo cual lo obliga a reducir la vulnerabilidad relativa (Morgenthau, 1986, p. 24). En el caso de la defensa Stephen Walt argumenta de los estudios de seguridad giran en torno a la defensa y al fenómeno de la guerra y define la seguridad como el estudio de la amenaza a al uso y

control de la Fuerza Militar (Cardona, 2016), pues solo cuando el Estado ha garantizado su supervivencia puede perseguir con tranquilidad el desarrollo y los objetivos comunes de la nación.

Los cambios en el sistema internacional pareciesen cambiar el enfoque de este análisis de la escuela realista más sin embargo la inclusión de nuevos temas y enfoques de la seguridad no han logrado destruir la coherencia intelectual del enfoque realista y los nuevos acontecimientos, conflictos y amenazas a la seguridad global (Russell, 2000, pp. 148-173) nos indican que los Estados se niegan a perder su posicionamiento como los principales actores del sistema internacional y si bien es cierto su capacidad soberana está siendo cuestionada también es cierto que el mundo no reconoce a otro actor legítimo para interactuar en el sistema internacional.

La teoría sobre seguridad y defensa nacional ha evolucionado tanto que los términos de defensa y seguridad cobran cada vez mayor importancia y aunque han pasado al campo político radicalmente su conceptualización narrativa y discurso son la diferencia entre el protagonismo o la periferia del sistema internacional. William Taylor reafirma estos conceptos cuando menciona que la seguridad nacional no solo es la de proteger a las personas, el territorio si no que representa la protección de los intereses políticos y económico, que de no existir amenazan los valores fundamentales del Estado.

La teoría de la interdependencia (Aguayo, 1990, p. 26) o más bien ‘dependencia mutua’ aumenta de manera progresiva con la globalización y aunque esta realidad genera impacto y costos en la soberanía como pérdida en la autonomía de los Estados, también esta realidad obliga a presentar una estrategia de seguridad y defensa nacional (Verdes-Montenegro, 2015) que sea entendida y aceptada en el sistema internacional, que obedezca a estándares y protocolos globales afines al derecho internacional, que genere confianza y credibilidad, que atraiga el desarrollo y la inversión y se constituya en un instrumento de credibilidad de la política exterior. Estamos hablando de la necesidad de construir una Ley de Seguridad y Defensa Nacional que sea la base de la estructura del Estado proteja los intereses nacionales y procure el bienestar y el bien

común. Una Ley que no dependa del gobernante de turno, sino que éste la asuma dentro de su política como el derrotero de su planeamiento estratégico para el logro de los objetivos e intereses nacionales (Romero, 1992, pp. 106-121).

Richard Ullman teórico de gran influencia en los asuntos de política exterior y seguridad nacional en USA, nos amplía el concepto de Seguridad Nacional y nos dice que en la actualidad hay un sinnúmero de eventos que causan degradación en la estructura del Estado y que generan una presión persistente en el proceso de toma de decisiones dentro de los actuales gobiernos (Portales, 1986, pp. 279-334). Quizá el autor que logra encausar en su análisis no solo el concepto de seguridad y defensa nacional y la importancia que para nuestro análisis tiene una Ley de Seguridad y Defensa Nacional es Barry Buzan. Este teórico clasifica la seguridad nacional en cinco ejes rectores. La seguridad militar; la seguridad ambiental; la seguridad económica, la seguridad social y la seguridad política. Bajo estos cinco ejes rectores cualquier Estado podría diseñar en la ley de seguridad y defensa nacional la estrategia que le permita la supervivencia en el sistema internacional y el logro de los objetivos e intereses nacionales (Carrasco, 1997).

La defensa del Estado no solo puede ser considerada como un requerimiento netamente militar. En el enfoque de la seguridad multidimensional se establece cuáles son los imperativos estratégicos y el carácter ambiental, económico, social, político y humano entre otros que afectan la seguridad y la defensa nacional. La seguridad humana complementa en gran medida la definición de la seguridad nacional y es en la actualidad un elemento esencial de la estrategia del Estado frente a las amenazas a la SDN.

La ley de Seguridad y Defensa de un país (Piñeyro, 1981) puede considerarse como el conjunto de grandes opciones y principios políticos, estratégicos y militares que define y adopta para garantizar sus intereses nacionales y su propia seguridad. Incluye todas las decisiones que un Estado adopta relativas a la organización y la activación de sus capacidades militares necesarias para preservar la vida y la seguridad de sus ciudadanos y la defensa del territorio nacional (Blair, 1993), al tiempo

que garantiza el cumplimiento de sus compromisos internacionales y el normal funcionamiento de las instituciones del Estado.

Según Cobo se trata, por tanto, de una formulación política que hacen las autoridades nacionales al máximo nivel sobre papel a la que una nación está dispuesta adoptar en el entorno internacional, la estrategia a seguir para cumplir con sus compromisos militares y la política industrial y de defensa a adoptar para garantizar a las Fuerzas Armadas dotarse de los recursos necesarios para cumplir con su misión. Se trata, por tanto, de una verdadera política de Estado, quizás la más importante, por lo que cada nación define y adopta la suya de acuerdo con su propio análisis del entorno de seguridad, su nivel de ambición en cuanto al papel a desempeñar en el panorama internacional y la voluntad de su sociedad de proporcionar respuestas eficaces y eficientes a los riesgos y amenazas para su seguridad (2016, pp. 15-58).

La seguridad es un asunto político con varias dimensiones, que se articuló con la democracia liberal una vez culminó el largo proceso de formación del Estado moderno en su concepción occidental al finalizar la Segunda Guerra Mundial (Manaut, 2003, pp. 49-70). Con ello, la institucionalización de los conflictos y la negociación de los intereses pasó a ser la esencia de la política en su visión moderna y la seguridad una de sus partes integrales. Sin embargo, el pronto inicio de la “guerra fría” y sus desarrollos frustró lo que hubiese sido una proyección democrática de la seguridad, ya que ésta recuperó y mantuvo su acentuada dimensión militar anterior. En este contexto, el desgüeño en el manejo de la seguridad por parte de los gobiernos nacionales definió sus características en Colombia (Buitrago, 2011).

Durante las dos últimas décadas, la seguridad del Estado colombiano ha estado en el primer plano de los problemas nacionales. Sin embargo, al considerar el contexto indicado, esta situación se gestó durante más de medio siglo. Por esta razón, no es fácil entender lo ocurrido en esas décadas -incluidos recientes acontecimientos que han sido percibidos como nuevos, si no se recuerdan antecedentes que muestran sus raíces y posterior articulación con lo que se considera inédito-.

Lo referente a la formalización de un sistema institucional para la defensa y la seguridad nacional, la ley les asigna y precisa funciones a las distintas entidades y funcionarios del orden nacional, departamental y municipal, para el manejo coordinado y eficiente de estos asuntos. Establece nuevas y precisas responsabilidades al Presidente de la República, a los Ministros, al Congreso, al Comando General, a los Comandantes de las Fuerzas y a la Dirección de la Policía Nacional, al Consejo Superior de la Judicatura, a la Fiscalía General de la Nación, a Planeación Nacional, a los gobernadores, a los alcaldes, así como a los Consejos de Seguridad y Defensa Nacional (Dockendorff & Duval, 2013, pp. 31-49) de distinto nivel. Se estimula la colaboración armónica de la Fiscalía con el Gobierno, en lo que tiene que ver con intercambio de información reservada a efecto de combatir con más eficacia las organizaciones criminales. Adicionalmente, el Consejo Superior de la Judicatura hará un seguimiento especial a los procesos judiciales que adelanten los jueces o tribunales para el juzgamiento de delitos relacionados con el orden público y presentará al Gobierno y al Congreso dos veces al año informes de rendimiento de los despachos judiciales en esta materia (Galindo, 2004).

Así mismo, la Ley robustece la autoridad civil para el manejo de la seguridad, en cabeza del Presidente de la República y el Ministro de Defensa Nacional. En particular, se ratifica por delegación presidencial la dirección de la Fuerza Pública por parte del Ministro de la Defensa (Hristoulas, 2010, pp. 112-160), y se refuerzan sus funciones de dirección, desarrollo y planeación de las políticas de seguridad y defensa, al tiempo que se le dota de una instancia clave para su desempeño, como es la presidencia de la nueva Junta de Inteligencia Estratégica.

La Ley también organiza en detalle el planeamiento de la seguridad y la defensa nacional, buscando hacer de ella un asunto público manejado y controlado democráticamente. Establece la Ley que el Gobierno tiene la obligación perentoria de señalar objetivos de seguridad y defensa nacional, y elaborar planes y estrategias para alcanzarlos, lo cual permitirá hacer evaluaciones periódicas y comprensivas de la gestión del Gobierno

en estos temas. El Departamento Nacional de Planeación deberá elaborar la metodología para estos efectos.

Finalmente, la Ley establece nuevos procedimientos operacionales, algunos de los cuales han suscitado una infundada alarma entre algunos sectores de la opinión. El primero de ellos es el teatro de operaciones, figura que ya existe en muchos países democráticos en el mundo. Estos serán activados por el Presidente de la República y allí sus órdenes aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las de los gobernadores y alcaldes de la zona. El Comandante operacional, encargado por el Presidente, coordinará con las autoridades civiles el registro de la población residente o que arribe a la zona.

Conclusiones

Las dificultades para alcanzar un consenso en el ámbito hemisférico en materia de seguridad y defensa son múltiples. Las dos principales son: a) la importancia que los distintos países otorgan a su seguridad nacional como elemento prioritario; b) la preeminencia de desafíos de seguridad global que trascienden y buscan determinar las políticas y compromisos a nivel hemisférico

Las naciones de América Latina confrontan amenazas internas de seguridad de muy distinto tipo. De una manera clara, a amenaza terrorista (de origen interno) solo tiene prioridad en los países andinos; el narcotráfico de igual manera subordina las agendas de seguridad de los Andes, el Caribe, Centroamérica y México; el crimen organizado emerge como variable en prácticamente todo el hemisferio; y factores de riesgo tradicionales como disputas fronterizas, conflictos por recursos naturales (como el agua, por ejemplo entre México y Estados Unidos) o la migración, tema que confronta a Estados Unidos con casi todos los países de América Latina y el Caribe, se agregan a la lista de problemas. Estados Unidos, después del 11 de septiembre, ha elaborado la estrategia de seguridad doméstica-territorial (Homeland) como elemento prioritario en su estrategia de seguridad nacional. A esta estratégica

responde su diseño global de defensa frente a la amenaza terrorista internacional, y para responder a esta amenaza se está reorientándose su política de seguridad hemisférica. Canadá y México, por la determinante geográfica, se vuelven prioritarios en esta estratégica, y la misma abarca un número importante de medidas que pueden tener impacto en el nivel hemisférico.

Por su parte Colombia necesita establecer no solo una política como se ha hecho desde siempre, sino que se torna indispensable la sanción de una ley y seguridad de defensa, con fin de establecer en ella los intereses de la nación, los objetivos y las amenazas para las cuales el Estado colombiano debe estar preparado.

Tras analizar tanto el origen como algunos autores que registran la evolución del concepto de seguridad y defensa nacional podemos afirmar que el enfoque continental y global de la SDN hace parte de un proceso continuo e incesante de las amenazas que afectan a los Estados, su condición política, económica, social y militar y la capacidad de estos para garantizar y defender sus intereses nacionales. Esa misma capacidad del Estado le permite garantizar su desarrollo o estabilidad. La Ley de Seguridad y Defensa Nacional, le permite al Estado el equilibrio requerido para asegurar, mediante el empleo del poder nacional, la obtención y el mantenimiento de los objetivos nacionales. En el juego y equilibrio de poder continental tanto la Estrategia de Seguridad Nacional como la Ley de Seguridad y Defensa nacional son la base de la supervivencia del Estado. Si bien es cierto el mundo gira bajo el precepto de la seguridad colectiva y cooperativa, también es cierto que la fragmentación ideológica Global y Regional persisten y los bloques de poder y corporaciones internacionales se convierte en la base de las alianzas internacionales. La concepción estratégica de la seguridad y defensa nacional en el decisor político implica desarrollo, bienestar, calidad de vida y bien común. La ley de Seguridad y Defensa nacional (Francisco, 2003, pp. 74-87) es la sumatoria de los intereses objetivos y aspiraciones nacionales que garantizan una condición permanente de soberanía, libertad, paz, justicia social, y legitimidad y reconocimiento internacional (Galeano & Zubiría, 2018, pp. 80-111). Los cambios

del mundo globalizado, interdependiente, heterogéneo, multicultural y socialmente en permanente choque hacen necesario que los Estados tengan claro el concepto de seguridad nacional y en tal virtud registren en la Ley de Seguridad y Defensa Nacional (Esquivel, 2007) cuál es su rol y protagonismo en el sistema internacional.