

Alejo Vargas Velásquez*

LA SEGURIDAD REGIONAL Y LA UTILIZACIÓN DE BASES COLOMBIANAS POR LOS ESTADOS UNIDOS

1. SOBRE LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD Y SEGURIDAD REGIONAL

El concepto de seguridad es un concepto polisémico –tiene múltiples sentidos–, dependiendo desde la perspectiva en que se aborde y desde la dimensión que se quiera adoptar.

Para ilustrar el amplio campo de controversia, hagamos un breve repaso siguiendo a diversos autores.

Desde la perspectiva de quienes consideran la seguridad como un valor fundante de la sociedad, encontramos aproximaciones como la del profesor Fernando Uricoechea quien señala: “se ignora el carácter fundante que reviste la seguridad, a la luz de la filosofía política contractualista y del pensamiento burgués desde sus orígenes, para la noción misma de la sociedad por oposición al Estado de naturaleza hobbesiano de una guerra de todos contra todos. Es, pues, elemento constitutivo y, por tanto, necesario de la institución política que es fundamental para el nacimiento y desarrollo de la vida ciudadana: el Estado. La seguridad, en consecuencia, no hace parte de la agenda de intereses de este o aquel sector, grupo o clase de la sociedad y, por lo tanto, la eventual naturaleza contenciosa que algunos han querido

* Profesor Titular Universidad Nacional de Colombia y coordinador del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa.

darle con el fin de poder rechazarla queda descartada por principio. La seguridad, por el contrario, hace parte de la agenda de valores de toda comunidad política. Y, por ello, está revestida virtualmente de un carácter consensual, moralmente vinculante para todos los miembros de la asociación política. Su carácter consensual le confiere, ipso facto, legitimidad política” (Uricoechea, 2003).

Para otros autores “seguridad es la cualidad de lo seguro. A su vez, por seguro entendemos: 1) no tener dudas; 2) la probabilidad de que algo ocurra o no falle; y por último 3) estar a salvo. Desde esta última acepción la locución ‘de seguridad’ se aplica a un ramo de la Administración Pública cuyo fin es el de velar por la seguridad de los ciudadanos [...] La seguridad no es un fin en sí mismo, no es una necesidad final. Se trata de un requisito que surge por demanda de otro objetivo que se desea alcanzar. La seguridad se convierte en una premisa imprescindible para el desarrollo del objetivo final. Por lo tanto, pasa a ser una prioridad, puesto que hasta que no la logremos la meta que la requirió estará en expectativa. Es, pues, la garantía de construcción de otros fines. El requerimiento de seguridad nace de una hostilidad que dificulta un objetivo. La necesidad de eliminar estos peligros, riesgos y daños que el agente hostil provoca dan sentido a la seguridad. En definitiva, la seguridad es un instrumento que nos garantiza la libertad imprescindible y necesaria para acometer otras actividades. Por otro lado, desde la Revolución francesa quedó claro que en las sociedades modernas la seguridad es un bien individual que sólo se alcanza colectivamente” (Martínez y Tulchin, 2006).

Charles David, por su parte, anota que: “[...] la seguridad puede ser comprendida como la ausencia de amenazas militares y no militares que pueden poner en cuestión los valores centrales que desea promover o preservar una persona o una comunidad, y que conllevan un riesgo de utilización de la fuerza” (David, 2000). Pablo Cabrera plantea que la *defensa* es una gran parte de la *seguridad*, entendida como “una situación en la cual los Estados perciben que se encuentran libres de amenaza militar, de presión política o de coerción económica para poder seguir libremente en su camino de desarrollo” (Cabrera, 1999).

Otros, como Barry Buzan, consideran que la “seguridad es tomada como el estar libre de amenazas y como la capacidad de los Estados de mantener su identidad independiente, su integridad y funcionalidad contra fuerzas que sean vistas como hostiles” (Pardo, 1999).

En el Grupo de Trabajo de Seguridad Regional de FESCOL se plantea que “al terminar la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos adoptó el concepto de seguridad nacional, incorporando dentro de éste la defensa militar y la seguridad interna, con el fin de hacerle frente a amenazas como las revoluciones, la inestabilidad y la capa-

cidad destructora de los armamentos nucleares [...]” y más adelante, refiriéndose a la tendencia creciente a la denominada *securitización* en la posguerra fría, señala que “la inseguridad se refiere a la condición de ser asediado por la violencia o la amenaza de violencia, si ésta es significativa, organizada e intencional. Esa definición, sin embargo, excluiría importantes amenazas no violentas a la seguridad, como la degradación del medio ambiente o las condiciones económicas adversas” (FESCOL, 2004).

Si bien la amenaza es un concepto difícil de aprehender, lo podemos entender como “indicio de probable mal, violencia o daño futuro; algo que da indicio de ocasionar mal o daño; advertencia. Algo o alguien que puede dañar a una particular persona o cosa; algo percibido por el gobierno como una posible amenaza para la seguridad nacional [...] En realidad, el aspecto fundamental es la percepción de la amenaza, dado que, como ha sido agudamente señalado, aún ninguna teoría relativa a la seguridad ha proporcionado una medida objetiva acerca de si determinada circunstancia es realmente una amenaza; ello, sin perjuicio de advertir que también se ha sostenido que resulta de fundamental importancia que exista objetivamente una amenaza para que pueda hablarse válidamente del ámbito de la seguridad y de la adopción de medidas derivadas de dicho ámbito”. Por ello es de vital importancia precisar en cada caso quién define las amenazas en una sociedad determinada.

El término seguridad nacional ha sido referido históricamente a la seguridad del Estado nación, por ello en una primera aproximación al concepto se entiende 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: independencia, soberanía e integridad territorial de un Estado” (Ugarte, 2001). En esa perspectiva se planteaba por autores como Amos A. Jordan, William J. Taylor Jr. y Lawrence Korb que “[...] Seguridad Nacional, un término que ha pasado a ser ampliamente usado sólo después de la Segunda Guerra Mundial, significa muy diferentes cosas para diferente gente. Claramente, significa protección del pueblo y territorio de la nación contra asalto físico, y, en ese estrecho sentido, es aproximadamente equivalente al tradicionalmente usado término defensa. Seguridad nacional, sin embargo, tiene un significado más extenso que la protección contra daño físico; también implica protección, a través de una variedad de medios, de intereses vitales políticos y económicos, cuya pérdida amenaza valores fundamentales y la vitalidad del Estado” (*Ibíd.*).

El término seguridad igualmente se puede entender “como un concepto multisistémico que tiene tres componentes: prever, controlar y enfrentar amenazas a individuos, grupos, Estados o macrosis-

temas. Suelen usarse dos expresiones muy vinculadas en torno a las amenazas: riesgo y vulnerabilidad. El riesgo es igual a amenaza más vulnerabilidad, entendiéndose el riesgo como el grado de pérdida que puede causar un evento particular en un lugar y período determinado. El nivel de riesgo, lo definimos por dos factores; por el nivel de la amenaza y por el grado de vulnerabilidad. La vulnerabilidad se entendería como el grado de exposición de una sociedad a las amenazas y la capacidad de resistencia y respuesta de sus estructuras sociales, económicas y físicas” (Tager y González, 2001).

Es necesario considerar que las nuevas amenazas y riesgos a la seguridad tienen de manera creciente un carácter transnacional y no necesariamente estatal, por ello “la seguridad [...] ya no puede plantearse en términos exclusivamente nacionales, sino desde una óptica regional o internacional. Muchas de las violencias que apreciamos en el mundo contemporáneo, como el terrorismo, el narcotráfico, los enfrentamientos raciales y religiosos, las luchas entre bandas o mafias, o la misma contaminación, para poner unos ejemplos, no respetan fronteras ni identidades geográficas, por lo que han de ser combatidas a partir de la cooperación entre varios Estados o directamente desde organismos regionales o internacionales” (Fisas, 1998).

El proyecto de Ley de Seguridad y Defensa, presentado en 2010 por el gobierno para el estudio del Congreso, establece en su Artículo 5º la siguiente definición de Seguridad: “es un bien público fundamental que propende por los valores democráticos, el bienestar y la convivencia del pueblo, el desarrollo de las potencialidades de la sociedad y la afirmación del Estado Social de Derecho. La Seguridad es integral y su responsabilidad es del Estado y, en desarrollo de los deberes constitucionales, excepcionalmente y de manera temporal lo es también de la sociedad”.

Finalmente, frente a este tema, debemos reseñar el documento encargado a un grupo de personalidades por el anterior Secretario General de la ONU, y presididos por el ex Primer Ministro de Tailandia, Anand Panyarachun, titulado: “Un mundo más seguro: la *responsabilidad que compartimos*”. Este Informe pretende colocar una propuesta de seguridad basada en el multilateralismo y el respeto a la legalidad internacional, con lo cual se contrapone a la actitud más unilateral y de la controvertida *guerra preventiva* de la administración Bush.

Consideran que hay seis grupos de amenazas (tradicionales como nuevas amenazas) que deben preocupar al mundo en estos días y en los próximos decenios: 1) guerras entre Estados; 2) violencia dentro del Estado, con inclusión de guerras civiles, abusos en gran escala de los Derechos Humanos y genocidio; 3) pobreza, enfermedades infecciosas y degradación del medio ambiente; 4) Armas nucleares,

radiológicas, químicas y biológicas; 5) terrorismo; y 6) delincuencia transnacional organizada.

Frente a las mismas, considera que la acción de la ONU debe ser fundamentalmente preventiva antes que reactiva. Considera que el desarrollo tiene que ser la primera línea de defensa para un sistema de seguridad colectiva que se tome la prevención en serio y añade que combatir la pobreza no sólo salvará millones de vidas sino que afianzará también la capacidad de los Estados para combatir el terrorismo, la delincuencia organizada y la proliferación. Está priorizando la relación entre seguridad y desarrollo, el llamado *poder blando*, antes que la lógica exclusivamente guerrerista, el *poder duro*.

Por supuesto que también incluye, en el abanico de respuestas, la seguridad biológica; prevenir la guerra dentro de un Estado y entre Estados; prevenir la propagación y utilización de armas nucleares, biológicas y químicas; la propagación de la delincuencia transnacional organizada; y en relación con el terrorismo –con nuevos aspectos, que incluyen la aparición de una red terrorista mundial y las posibilidades de utilización de armas nucleares, biológicas o químicas– lo sitúa como una amenaza para todos los Estados y para las Naciones Unidas en su conjunto. Considera, críticamente, que la ONU no ha hecho todo lo que puede hacer; y se insta a que establezcan una estrategia de lucha contra el terrorismo que respete los Derechos Humanos y el Estado de derecho –debe comprender medidas coercitivas cuando sean necesarias, y crear nuevos instrumentos para ayudar a los Estados a conjurar esta amenaza en el plano interno.

Como la prevención no siempre da frutos, hay que contemplar hacer frente a las amenazas por medios militares y señala que la Carta de las Naciones Unidas establece un claro marco para el uso de la fuerza. Los Estados tienen derecho a legítima defensa –Artículo 51. Igualmente, considera que el único que tiene mandato para actuar a título preventivo es el Consejo de Seguridad, y considera que debe adoptar en el futuro una actitud más proactiva. Asimismo, enfatiza en la responsabilidad de proteger a los civiles de la violencia a gran escala, responsabilidad que recae, primordialmente, sobre las autoridades nacionales o subsidiariamente en la comunidad internacional –mediante operaciones humanitarias, misiones de observación, la presión diplomática y el uso de la fuerza, de ser necesario, aunque únicamente como último recurso.

Realizada la revisión analítico-conceptual anterior, podemos decir que la seguridad es inherente a la existencia humana, porque implica ser capaz de responder a las situaciones que pongan en peligro la vida y la integridad en el presente y el futuro. Parte de la historia de la humanidad está orientada a dar respuesta a la seguridad, de

manera individual o colectiva, incluida la propia organización social y política expresada en los Estados nación. Pero, la reflexión sobre el tema de la seguridad tendió a concentrarse de manera exclusiva en la seguridad de los Estados, bajo la denominación de seguridad nacional, olvidando que tan importante como lo anterior y si se quiere el aspecto central de la seguridad son las personas que fueron y son la base de dichos Estados.

Ahora bien, toda sociedad requiere un orden para que la convivencia entre sus miembros pueda desarrollarse. Pero en una democracia ese orden es democrático y necesita también de unos niveles de seguridad. Ahora bien, la seguridad está en relación con las amenazas que pongan en riesgo la vida en sociedad y esto es directamente proporcional a la vulnerabilidad que la misma tenga. Pretender niveles de seguridad total, de riesgo cero, no es realista. Es decir, la búsqueda de seguridad se puede convertir en una utopía, en una obsesión, sino se concibe la seguridad como parte de un proceso social¹.

El problema son dos grandes desviaciones al respecto, que a su vez reflejan dos concepciones políticas, filosóficas y de organización de la sociedad. En primer lugar, se desvió el tema de la seguridad a pensarla sólo en función del Estado y, en esa medida, bajo las influencias de la llamada *seguridad nacional* propia de la guerra fría, se consideró que el enemigo fundamental de los Estados del mundo occidental era el comunismo, y bajo esta denominación se incluyó todo lo que oliera o se asemejara a protesta social, crítica al comportamiento del Estado y, por supuesto, terminó considerándose a los propios miembros de la sociedad como “amenazas” para el Estado nación. Esto derivó, en América Latina, en la oleada de dictaduras militares en los años sesenta y setenta, y la vigencia de “Estatutos de seguridad nacional” como eje central de la política represiva de los Estados.

En segundo lugar, se desvió el tema de la seguridad al concebirla en términos exclusivamente militares, entonces se consideró que la respuesta a los problemas de inseguridad era, exclusivamente, fortalecer el tamaño de las Fuerzas Armadas y organismos de seguridad del Estado y aumentar el gasto militar, en detrimento del gasto social o de inversión.

Estas dos desviaciones continúan teniendo vigencia en el mundo de hoy, a pesar de que terminó la Guerra Fría y, supuestamente, el enemigo comunista desapareció.

Ahora bien, la seguridad y la defensa (como mecanismos a través de los cuales se da respuesta a las amenazas o riesgos de

1 Ver, al respecto: AGIR 2002 “Propositions pour la sécurité” *Revue Generale de Strategie* (París), N° 10.

seguridad, incluida la posibilidad del uso de la fuerza) pretenden prevenir, neutralizar o eventualmente enfrentar dichas amenazas y riesgos. Allí encontramos un punto de confluencia con la búsqueda de la paz (entendiendo como tal, pero no de manera exclusiva) la utilización de mecanismos políticos y de negociación para tratar de neutralizar una amenaza al Estado y la sociedad (un grupo guerrillero, por ejemplo), buscando su transformación en un actor político. Es decir, convertir a un actor por fuera del sistema en uno dentro del sistema.

2. LA SEGURIDAD EN LAS AMÉRICAS DURANTE LA GUERRA FRÍA

Las características más relevantes en América Latina, desde la perspectiva de la seguridad al inicio de la segunda década de este milenio, las podemos enunciar así:

- Es una región unipolar; en lo que hace a la Seguridad en América Latina o en su conjunto en el continente americano, podemos afirmar que “en sentido estricto, en la región siempre ha regido la unipolaridad. Esta se expresa en el poderío económico, político y militar de Estados Unidos, que ha sido la única y exclusiva influencia externa determinante en la zona” (Rojas Aravena, 1999);
- es una región con profundas asimetrías entre países;
- ha sido una región *desnuclearizada* y libre de armas de destrucción masiva;
- es una región con bajo gasto militar comparativo;
- ha sido un área geográfica con bajo nivel de conflictos interestatales;
- América Latina ha sido, en parte por las anteriores características, marginal en asuntos estratégicos globales.

Dentro del contexto de confrontación entre Oriente y Occidente, que predominó durante varios decenios, la idea de seguridad en América Latina estuvo asociada a “las hipótesis de guerra –admitidas como presupuestos de intervención del derecho de guerra– abarcaban la guerra mundial, la guerra convencional entre países latinoamericanos y la guerra revolucionaria en el seno de cada uno de esos países [...] La hipótesis de guerra revolucionaria [...] era considerada como una posibilidad real inmediata” (Cavagnari, 1994).

Pero los Estados Unidos siempre tuvieron como preocupación frente a América Latina “tanto antes como durante la Guerra Fría, la

inestabilidad política en el área [...]. Las explicaciones de los orígenes de esta inestabilidad son dos: la agitación (o aventurerismo) comunista, por un lado, y la pobreza, por otro” (Pardo, 1999).

Progresivamente, fue apareciendo dentro de este panorama de las concepciones sobre seguridad y defensa, y como respuesta a las “amenazas” consideradas, la conocida Doctrina de Seguridad Nacional. “El concepto estaba vinculado a la lógica de la Guerra Fría: el supuesto era la amenaza del ‘comunismo internacional’, un riesgo de origen extracontinental aunque pudiera tener manifestaciones regionales internas, que amenazaba la soberanía, la integridad territorial y valores abstractos como la libertad de las repúblicas y sus habitantes” (Aguilera, 1999).

Si bien la adopción de la llamada Doctrina de Seguridad Nacional va a tener particularidades en cada uno de los países, en el campo de la seguridad “dos instrumentos fueron importantes para el ejercicio de la hegemonía norteamericana y para el alineamiento estratégico de los países latinoamericanos con los Estados Unidos: el Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca, TIAR, y los acuerdos bilaterales de asistencia militar” (Cavagnari, 1994).

Lo anterior tiene varios antecedentes: 1) en 1942 se comienza a estructurar la institucionalidad del sistema de seguridad hemisférico, bajo la dirección de los Estados Unidos, en enero de 1942 se desarrolla en Río de Janeiro la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, donde se estableció la necesidad de crear la Junta Interamericana de Defensa (JID) con el fin de estudiar y recomendar medidas necesarias para la Defensa del Continente; 2) en 1945 en la Ciudad de México, en la Conferencia de Chapultepec (Conferencia Latinoamericana sobre problemas de Guerra y Paz), se comienza a perfilar la idea de defensa común: “En el Acta de Chapultepec se concluyó que en caso de un ataque externo todos los países acudirían a defender al atacado” (Pardo, 1999); 3) en 1947 el TIAR fue suscrito en Río de Janeiro, “estableció una amplia alianza militar que vendría a perfeccionarse mediante esos acuerdos bilaterales, firmados entre 1952 y 1958, y creó una doctrina de defensa común, que consideraba cualquier agresión un país signatario como agresión a todos [...] el TIAR, a su vez, fue manipulado por los Estados Unidos para atender sus intereses estratégicos y no las necesidades de defensa de los países latinoamericanos”(Cavarigni, 1994); 4) en 1948 se creó la Organización de Estados Americanos (OEA) como “paraguas” político regional; 5) en 1949 se formó el Estado Mayor “para servir de órgano principal de planificación y asesoría al Consejo de Delegados” (Urzúa, 1999).

3. LA SEGURIDAD REGIONAL EN LA POSGUERRA FRÍA

Terminada la Guerra Fría el mundo pasó a un esquema unipolar, con un único *hegemon* dominante, los Estados Unidos. En el período inicial de la postguerra fría, se entró en una fase optimista; se suponía que con el hundimiento del comunismo y el triunfo de la democracia y la economía de mercado se empezaría una fase de progreso y bienestar global, y habría una gradual disminución de los enfrentamientos armados. Pero este optimismo duró poco. Ya a mediados de los noventa comienzan a evidenciarse otra serie de amenazas a la seguridad –el narcotráfico, el crimen organizado, los conflictos étnicos y religiosos, entre otras–. Los conflictos internos y las guerras civiles antes que tender a concluir, comienzan a degradarse; y surge la denominación de *nuevas guerras* para referirse a este tipo de conflictos en el interior de los países, pero no necesariamente contra los Estados, sino aún sin la presencia del Estado. Se entra en un escenario de incertidumbre creciente.

Después de los atentados terroristas del 11/9 en Estados Unidos, entramos en el período de la denominada ‘guerra contra el terrorismo’, declarada por George W. Bush como respuesta a los mismos, y el terrorismo de alcance global se convierte en la principal amenaza para la seguridad, según el discurso de la potencia dominante. La lógica de la Guerra Fría, basada en la relación amigo/enemigo, se reinstala parcialmente, suplantando ahora el enemigo comunista por el enemigo terrorista. En América Latina esta amenaza se va a adionar con la del narcotráfico.

Pero en el entretanto, en América Latina, si bien la arquitectura de seguridad propia de la Guerra Fría había hecho crisis –especialmente el TIAR que, en la guerra de Malvinas entre Argentina e Inglaterra en 1982, mostró su inutilidad para la seguridad regional, si no estaban comprometidos los intereses norteamericanos–, diversos gobiernos eran ganados electoralmente por fuerzas políticas de centroizquierda, y éstos buscaban cierta distancia de Washington, pero no era clara la posibilidad de una nueva arquitectura de seguridad regional –los resultados de la Conferencia de Seguridad Hemisférica de México en 2003, lo mostraron. Es con la creación de UNASUR y el Consejo Suramericano de Defensa –liderados por Brasil como potencia emergente regional– que comienza a vislumbrarse un esquema de seguridad subregional –limitado a Suramérica, por ahora–; pero sin que hayan desaparecido del todo las tensiones propias de la lógica de la Guerra Fría.

Situaciones como el conflicto interno armado colombiano y su tendencia a regionalizarse, de un lado, y el llamado *socialismo del siglo XXI* del gobierno Chávez, del otro, con su nueva doctrina de seguridad y defensa, en la cual su principal amenaza es una hipotéti-

ca intervención norteamericana, explican porqué se vivió, al final del gobierno de Álvaro Uribe en Colombia, una situación de seguridad y defensa similar a la de la Guerra Fría, a pesar de haberse derrumbado el muro hace veinte años; lo cual evidenció que la terminación de la Guerra Fría no cambió necesariamente con las percepciones de amenazas del pasado.

El escenario de las relaciones interamericanas en el contexto actual ha variado significativamente –y seguirá modificándose–, lo cual refleja unos gobiernos más autónomos de la política exterior de Washington, pero, igualmente, unas democracias con mayor *alternabilidad* en sus gobiernos.

La región viene de un alineamiento histórico con Washington en lo político, lo económico y en lo relativo a la seguridad regional. En esta última dimensión venimos de un esquema unipolar y una arquitectura de seguridad del período de la Guerra Fría, subordinada totalmente a EE.UU. y basada en el TIAR y los tratados bilaterales de cooperación militar; en el período postguerra fría, y con los cambios políticos globales y en la región, el panorama cambia sustancialmente, y basados en el “descuido” de Estados Unidos sobre la misma entran a jugar otros actores globales como Rusia (con importantes acuerdos militares con Venezuela, Brasil y otros países, y renovando los lazos de la antigua URSS con Cuba); China, no sólo con un ‘poder blando’ de tipo económico y grandes inversiones en este sentido –también con acuerdos militares–; Irán, con acuerdos de diferente naturaleza con Venezuela y otros países del ALBA; y la Unión Europea con acuerdos militares de varios de sus países –especialmente el de Brasil con Francia. Es decir, la región pasó de la unipolaridad a un escenario multipolar y debe asumirse como tal.

Igualmente, la región ha aumentado su gasto militar con distintas justificaciones –sin que se pueda hablar de una “carrera armamentista”–, unos, con el argumento de renovación de su equipamiento militar –como el caso de Brasil, Chile y Perú–, otros, como Venezuela, a partir de su nueva doctrina de seguridad y defensa que considera a Estados Unidos como su principal amenaza, o Colombia que lo hace con base en la amenaza interna de los grupos guerrilleros y otros grupos armados, además del narcotráfico.

Francisco Rojas Aravena destaca algunas características relevantes de la Latinoamérica de hoy ²: 1) una región democrática; 2) una región inequitativa con grandes sectores marginados –el 33,2% de población vive en situación de pobreza, y de ellos un 12,9% están en situación de indigencia–; 3) un área marginal en los temas globales;

2 Con base en Rojas Aravena (2009).

4) alta heterogeneidad; 5) ausencia de mecanismos regionales efectivos de resolución de conflictos; 6) carencia de liderazgos regionales efectivos; 7) coexistencia de diversos modelos de desarrollo: i) pro socialismo del siglo XXI –Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Venezuela; ii) pro mercado –Colombia, Costa Rica, Panamá, Perú–; iii) mercado más políticas sociales –Brasil, Chile, El Salvador, México, República Dominicana, Uruguay–; iv) otros –Argentina, Haití, Honduras–; 8) alto grado de desconfianza recíproca; 9) una región sin sentido estratégico –no poseen una visión común ni tienen un sentido estratégico compartido.

Algunos hablan de un eje de gobiernos de centroderecha, hoy día con México, Costa Rica, Colombia, Perú y Chile, del eje del ALBA y de gobiernos de centroizquierda liderados por Brasil, Uruguay, El Salvador. Sin embargo esa diversidad no debería ser problemática, sino por el contrario parte de la riqueza política en la región.

Latinoamérica adicionalmente tiene el desafío de dos nuevas situaciones, las llamadas nuevas amenazas –incluidas las provenientes de fenómenos de la naturaleza como terremotos, huracanes, catástrofes naturales– y las demandas sociales de masas marginalizadas –con el retorno a la democracia hubo demasiada expectativa de progreso económico–; si no se logra dar respuesta adecuada a las dos, no logramos ni paz, ni desarrollo.

En los países de Suramérica el problema de la distinción entre seguridad –remitida a seguridad interior– y defensa –con énfasis en defensa exterior– es central para diferenciar roles y misiones para Policías y para Fuerzas Militares; de Colombia hasta México, por el contrario, el debate acerca de diferenciar seguridad y defensa es más difuso. En México, el narcotráfico se fue colocando desde los ochenta en la agenda de seguridad nacional y su enfrentamiento es el principal esfuerzo de seguridad nacional, aunque no se lo racionalice como el principal problema de seguridad nacional.

En relación con el control civil de las Fuerzas Armadas desde las transiciones a la democracia no se avanzó mucho. El intervencionismo militar y cierta modalidad de golpes militares se siguieron presentando. En algunos casos hay un uso político de los militares, en otros se considera que las Fuerzas Armadas fueron un aliado importante de las democracias para mantener estabilidad y gobernabilidad. Algunos gobiernos no profundizaron esto, porque les es funcional.

Más recientemente, hay percepciones acerca de amenazas como: 1) crisis de las relaciones civiles-militares, siendo el caso de Honduras el más relevante, pero con antecedentes de intervenciones militares en otros casos regionales; 2) el problema del narcotráfico y la violencia creciente, adicionalmente a la región andina, en México y otros países

de Centroamérica; 3) la utilización de siete bases militares colombianas por los Estados Unidos; 4) el armamentismo creciente en la región con diversas justificaciones.

La diplomacia brasileña impulsora de muchas de estas iniciativas debería, si Brasil quiere ser reconocido como líder regional y no sólo un jugador de las grandes ligas mundiales, pero aislado, avanzar en aclimatar salidas de orden práctico a las tensiones presentes, porque de lo contrario la propia supervivencia de estos mecanismos de integración subregional queda en entredicho, y quizá más de un país estaría seriamente pensando en su retiro de los mismos.

4. LA CREACIÓN DE UNASUR Y EL CSD

Debemos recordar que UNASUR es un proceso de integración subregional todavía incipiente, que podemos considerar como la síntesis de múltiples esfuerzos de integración. De una parte la CAN (Comunidad Andina), con su antecesor el Pacto Andino y el MERCOSUR, ambos procesos con altibajos y pocos progresos; y de otra el iniciado en la reunión de presidentes suramericanos en Cuzco (Perú) en diciembre de 2004 en la cual decidieron crear la Comunidad Suramericana de Naciones, que en la reunión de Presidentes de abril de 2007 en Isla Margarita (Venezuela) decidieron darle el nombre de Unión Suramericana de Naciones (UNASUR).

Es decir, se trata de un proceso integracionista, por el momento incipiente, y su principal desarrollo, igualmente inicial, ha sido justamente en el campo de la integración en defensa y seguridad con la creación del Consejo Suramericano de Defensa; por ello Lula, presidente de Brasil, uno de los principales impulsores de la integración subregional, ha insistido frente a ciertas voces radicales, que hay que fortalecer y no debilitar este proceso integracionista. Estados Unidos expresó que no estará presente en esta reunión porque no es miembro de UNASUR.

El Consejo Suramericano de Defensa es una iniciativa del presidente de Brasil, Lula, formulada a comienzos de marzo de 2008; Lula afirmó lo siguiente: “Brasil necesita proponer aquí en el continente la creación de un Consejo de Defensa Suramericano y que Brasil esté en el Consejo de Seguridad (de la ONU) en nombre de ese Consejo (Suramericano), en nombre del continente”.

Recordemos que uno de los ejes estratégicos de la política exterior brasileña, desde hace varios años, es impulsar una reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y lograr que Brasil, junto con otras potencias de nivel medio –Alemania, India, Sudáfrica, Japón–, puedan ser parte de los miembros permanentes de este organismo, dentro de una política democratizadora que refleje la actual realidad internacional.

La subregión está en mora de tener un escenario donde se discutan los temas de seguridad y defensa, y sin duda este podría ser el Consejo Suramericano Defensa y/o el Centro Suramericano de Estudios de la Defensa, de tal manera que los países de la región cuenten con la posibilidad de debatir y analizar con claridad y poniendo sobre la mesa todos los argumentos, cuáles son sus preocupaciones en este campo.

El Consejo de Defensa Suramericano podría contribuir a distender las relaciones entre los diferentes países de la región –más allá de las diferencias en sus orientaciones de política–, a promover lo que se conoce como “medidas de confianza mutua” tales como transparencia en los presupuestos militares, elaborar libros blancos de seguridad y defensa que les permitan a todos los países conocer claramente las políticas públicas en este campo y eventualmente participar en misiones de consolidación de la paz.

5. LA COOPERACIÓN MILITAR NORTEAMERICANA CON COLOMBIA Y EL USO DE INSTALACIONES MILITARES COLOMBIANAS POR LOS ESTADOS UNIDOS

Analizar el tema de la utilización por las Fuerzas Armadas norteamericanas de las siete bases colombianas que se planteó en el gobierno Uribe genera gran controversia, en unos con un discurso antiimperialista, en otros que invocan argumentos de soberanía nacional y en otros que consideran una especie de “seguro de vida” para la democracia colombiana ante eventuales amenazas.

Un argumento de mucho peso que se esgrimió es que Colombia considera la presencia de Estados Unidos en las bases colombianas como un *factor de disuasión* frente a eventuales acciones expansionistas del gobierno del presidente Chávez. Lo anterior cobra fuerza si se tiene en cuenta que Colombia tiene una muy baja capacidad estratégica de defensa militar frente a una eventual agresión externa (no existe aviación estratégica, ni un sistema de defensas antiaéreo, ni batallones de tanques, etcétera).

Igualmente, esto le permitiría al gobierno colombiano no tener que descuidar el objetivo de la lucha contra lo que se considera el desafío interno de seguridad más importante –el conflicto interno armado–, y no tener que dedicar una parte sustancial del esfuerzo militar a una estrategia de defensa frente a hipotéticos ataques externos.

Para contextualizar el tema de la cooperación norteamericana con Colombia hay que recordar que la elite colombiana fue, históricamente, incondicional con los Estados Unidos: fuimos el único país latinoamericano que participó en la guerra de Corea en el decenio de los cincuenta del siglo pasado, durante la Guerra Fría; Co-

lombia promovió con EE.UU. el aislamiento de Cuba a comienzos de los sesenta; se firmó el tratado de extradición entre Colombia y Estados Unidos a comienzos de los ochenta; hace veinticinco años que tienen una cooperación antinarcóticos estrecha; en el gobierno de Pastrana comenzó la sólida cooperación para la reforma de las Fuerzas Armadas colombianas con el Plan Colombia, y desde hace años hay presencia de asesores militares y “contratistas” norteamericanos en Colombia.

Igualmente, es necesario señalar que el modelo de bases militares del pasado ya no tiene sentido en el mundo de hoy, donde lo que existe es el modelo FOL (*Forward Operating Locations*, por sus siglas en inglés) o Puestos de Operaciones de Avanzadas, acorde con un modelo flexible con alta tecnología y en el que lo que predomina es una actividad de inteligencia. Entonces, es verdad que el actual convenio es la ampliación de una cooperación militar de larga data.

En la medida en que el mundo se globaliza la soberanía absoluta se diluye, las decisiones que toma un país en términos de seguridad pueden afectar a sus vecinos y deben ser explicadas. Si bien el tema de la cooperación norteamericana incrementada es un asunto prioritariamente de seguridad interna para Colombia, para EE.UU. es de tipo geoestratégico y para los países de Suramérica es visto como un problema geopolítico. Especialmente a Brasil, la potencia subregional indiscutible que considera a la Amazonía su espacio geoestratégico fundamental, le preocupa el incremento de la presencia militar norteamericana, y no hay duda que Colombia debe mantener una relación tan buena con Estados Unidos como con Brasil.

Este nuevo escenario estratégico de seguridad y defensa, que incluye una discusión acerca de las amenazas (las posibles, las imaginarias, y las percibidas) para la región en el contexto contemporáneo, debería ser objeto de análisis en el escenario de integración suramericano, UNASUR, pero igualmente en el Grupo de Río y la nueva Comunidad de Naciones Latinoamericanas que se aspira a consolidar.

El presidente Uribe realizó una gira informativa al respecto por varios países de Suramérica, que a pesar de lo tardía fue necesaria para compensar y neutralizar el tratamiento equivocado que podría dársele en la reunión de UNASUR. La explicación personal de los alcances de los acuerdos con Estados Unidos para el uso de bases colombianas por tropas, aeronaves y buques norteamericanos, fue importante y si bien no modificó sustancialmente ninguna posición, si les dio mejor información y logró lo que podría considerarse un resultado positivo para Colombia en la reunión de UNASUR: no incluirse el tema dentro de los oficialmente considerados y por el contrario haberse acordado una reunión especial de presidentes –para lo cual la presidenta de Ar-

gentina ofreció su país– y con una presencia de Estados Unidos de alto nivel para que se aclare el alcance de los acuerdos.

Sobre la polémica suscitada por el uso de bases colombianas, es importante contrastar esa decisión del gobierno norteamericano, con los lineamientos de política exterior expuestos por la secretaria de estado Hillary Clinton del gobierno de Obama, en un importante discurso ante el Consejo de Relaciones Exteriores en Washington.

Como sabemos, en los últimos años, especialmente en el período Bush hijo, las directrices de política para la región parecieron provenir básicamente del Comando Sur y en esa medida la dimensión de seguridad predominó en las mismas. En el discurso de Hillary Clinton se señala: “[...] estoy comprometida a restaurar un papel significativo para el departamento de Estado dentro del enfoque de todo el gobierno para la elaboración de política económica internacional”, lo cual podría entenderse como el intento de reasumir la conducción de la política norteamericana para la región y situar la cooperación al desarrollo y el fortalecimiento de las democracias como los pivotes de la misma.

Es importante señalar que ante el tradicional debate en política exterior entre *poder duro* –asignado a los Estados Unidos– y *poder blando* –atribuido a la Unión Europea–, la Secretaria Clinton plantea su tesis de *poder inteligente* considerado como “[...] un elemento fundamental de nuestros planteamientos y nuestra toma de decisiones. Se refiere al uso inteligente de todos los medios disponibles, entre ellos nuestra capacidad para convocar y conectar. Se refiere también a nuestra fuerza económica y militar, nuestra capacidad de iniciativa empresarial e innovación, y la capacidad y credibilidad de nuestro nuevo presidente y de su equipo. También se refiere a la aplicación del sentido común de toda la vida en la formulación de políticas. Es una mezcla de principios y pragmatismo”.

En principio pareciera que este nuevo concepto no implica nada novedoso en la política exterior norteamericana, especialmente porque la tradición de la misma ha sido utilizar un discurso idealista pero aplicar unos medios de corte realista; como lo dice ella misma: “mezcla de principios y pragmatismo”.

A continuación anota en su intervención que “[...] el poder inteligente se traduce en enfoques de política específicos en cinco aspectos. En primer lugar, tenemos la intención de actualizar y crear medios de cooperación con nuestros socios; en segundo lugar, intentaremos obtener la participación de quienes están en desacuerdo con nosotros; en tercer lugar, elevaremos el desarrollo como un pilar básico del poder estadounidense; en cuarto lugar, integraremos las acciones militar y civiles en las zonas de conflicto; y en quinto lugar, aprovecharemos las fuentes clave del poder estadounidense, entre estas nuestro poder económico y el poder de nuestro ejemplo”.

Al respecto podríamos decir que la ampliación de la cooperación norteamericana, que se traduce en la utilización de siete bases colombianas –algunas fuentes señalan que el interés inicial norteamericano era la Base de Palanquero, y que fue el gobierno colombiano el que ofreció las demás–, es concordante con los aspectos uno y cuatro. Pero no hay duda que el aspecto dos, “obtener la participación de quienes están en desacuerdo” es el principal vacío. Por consiguiente es importante mencionar que son los Estados Unidos, en primer lugar, quienes deben dar seguridades y garantías a los países de la región de que dichas bases no van a tener un uso para operaciones ofensivas contra ellos, por cuanto son los EE.UU quienes tienen la capacidad y posibilidad de realizarlas. En consecuencia, lo que Colombia debe explicar es por qué tomó esta decisión; y al respecto, es importante decir, que a los vecinos hay explicarles las decisiones que se toman, lo que no significa ni dar cuentas ni estar en el *banquillo de los acusados*.

Terminado el gobierno de Uribe hay un cambio de estilo y de énfasis en la política exterior del gobierno de Santos lo cual permite una mejora sustancial de las relaciones con los vecinos suramericanos, y especialmente con los andinos, permitiendo que las relaciones tanto con Ecuador como con Venezuela entren en un período de normalización.

A lo anterior se va a sumar el pronunciamiento de la Corte Constitucional colombiana, que considera que el Tratado firmado por el gobierno de Uribe y los Estados Unidos para el uso de las bases militares es inexecutable, y plantea la necesidad de que el mismo sea presentado al Congreso de la República para su debate y aprobación.

La Corte Constitucional plantea, en su fallo, lo siguiente:

“Primero.- REMITIR al Presidente de la República el denominado “Acuerdo complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad entre los Gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América”, suscrito en Bogotá el 30 de octubre de 2009, para que le imparta el trámite constitucionalmente previsto para los tratados internacionales.

Segundo.- DECLARAR que el denominado “Acuerdo complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad entre los Gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América”, suscrito en Bogotá el 30 de octubre de 2009, no puede surtir efectos en el ordenamiento interno colombiano hasta tanto cumpla con el trámite constitucional previsto para los tratados en forma solemne, de conformidad con lo establecido en los artículos 150.16, 154, 157, 158, 160, 165, 224 y 241 numeral 10 de la Carta Política.

Fundamentos de la decisión:

3.1. La Corte Constitucional comenzó por precisar que en un Estado de Derecho, como el que reconoce la Constitución de 1991, no puede haber acto normativo que se sustraiga del control constitucional.

3.2. La Corte es competente para ejercer el control constitucional, tanto de los tratados internacionales como de sus leyes aprobatorias, de conformidad con lo previsto en el artículo 241, numerales 4 y 10 de la Constitución. En esta ocasión, asumió competencia para decidir las demandas ciudadanas de inconstitucionalidad, ante la posibilidad de que el acuerdo impugnado correspondiera materialmente a un tratado internacional.

3.3. Examinado el Acuerdo Complementario, la Corte constató que no se está ante un acuerdo simplificado sino frente a un instrumento que involucra nuevas obligaciones para el Estado Colombiano, así como una extensión de las adquiridas con anterioridad, por lo que debió ser tramitado como tratado internacional, esto es, sometido a la aprobación del Congreso de la República y revisado posteriormente por la Corte Constitucional.

3.4. Para la Corte, el referido Acuerdo involucra, entre otros, los siguientes compromisos: autorización para acceder y utilizar instalaciones militares por personal militar y civil extranjero; facultad de libre circulación de buques, naves, aeronaves y vehículos tácticos extranjeros por el territorio nacional, sin posibilidad de inspección o control por las autoridades nacionales; autorización para el uso y porte de armas en el territorio nacional por personal extranjero; extensión de un estatuto personal de inmunidades y privilegios diplomáticos para contratistas y subcontratistas así como personas a cargo del personal de los Estados Unidos; y la previsión de cláusulas indeterminadas en relación con la extensión y prórrogas del Acuerdo, las bases militares e instalaciones objeto del acceso y uso por el personal extranjero.

3.5. Al no haber surtido el trámite correspondiente ante el Congreso de la República, y por tratarse de un convenio integral, la Corte decidió la remisión del Acuerdo al Presidente de la República para que le imparta el trámite constitucional propio de los tratados internacionales.

3.6. En concordancia con lo anterior, la Corte consideró que al no haber sido aprobado mediante ley, el presente Acuerdo Complementario no puede surtir efectos en el ordenamiento interno de Colombia, hasta tanto no satisfaga dicha exigencia.

3.7. Esta decisión de ninguna manera implica un control material sobre la constitucionalidad de las cláusulas del Acuerdo, sino un examen formal del mismo, habiendo concluido que fue omitida la aprobación por el Legislador y la posterior revisión jurisdiccional.

3.8. El “Acuerdo Complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad entre los Gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América”, suscrito en Bogotá el 30 de octubre de 2009, fue el único objeto del análisis de constitucionalidad. No incluye pronunciamiento alguno sobre la validez y eficacia de otros acuerdos de cooperación y asistencia en seguridad y defensa u otros acuerdos complementarios o simplificados pactados anteriormente con EE.UU. o con otros países. La Corte Constitucional precisa que las relaciones de ayuda, asistencia y cooperación entre Colombia y los Estados Unidos podrán regirse por los tratados, convenios y acuerdos simplificados o complementarios vigentes que los desarrollen, y que con anterioridad al 30 de octubre del 2009 se han venido aplicando”.

Sin embargo, el gobierno de Santos hasta el momento no mostró ningún interés en hacer dicho trámite, expresó más bien su escaso interés en volver sobre el mismo, con lo cual dicho tema termina perdiendo importancia, tanto en la política interna como en la regional.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera Peralta, Gabriel 1999 “La espada solidaria: cooperación en seguridad y defensa en Centroamérica” en Rojas Aravena, Francisco (ed.) 1999 *Cooperación y seguridad internacional en las Américas* (Caracas: FLACSO-Chile /Paz y Seguridad en las Américas/ Nueva Sociedad).
- Cabrera, Pablo 1999 “Perspectivas sobre la seguridad hemisférica” en Rojas Aravena, Francisco (ed.) 1999 *Cooperación y seguridad internacional en las Américas* (Caracas: FLACSO-Chile /Paz y Seguridad en las Américas/ Nueva Sociedad).
- Cavagnari Filho, Geraldo Lesbat 1994 “América del Sur: algunos elementos para la definición de la Seguridad Nacional” en Leal Buitrago, Francisco y Tokatlian, Juan Gabriel (ed.) *Orden mundial y seguridad. Nuevos desafíos para Colombia y América Latina* (Bogotá: Tercer Mundo/SID/IEPRI).
- David, Charles-Philippe 2000 *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la securite et de la strategie* (París : Presses de Science PO).
- Fisas, Vicenç 1998 *Cultura de paz y gestión de conflictos* (Barcelona:Icaria/Antrazyt/Unesco).
- Grupo de Trabajo de Seguridad Regional “Seguridad Regional Andina y Escenarios Posibles” *Policy Paper* (Bogotá) N° 1 (FESCOL/CEPEI/CEPICEI/IEPRI).

- Martínez, Rafael y Tulchin, Joseph S. (eds.) 2006 *La seguridad desde las dos orillas. Un debate entre Europa y Latinoamérica* (Barcelona: Fundación CIDOB).
- Pardo Rueda, Rafael 1999 *Nueva seguridad para América Latina* (Bogotá: FESCOL/CEREC).
- Rojas Aravena, Francisco (ed.) 1999 *Cooperación y seguridad internacional en las Américas* (Caracas: FLACSO-Chile/Paz y Seguridad en las Américas/ Nueva Sociedad).
- Rojas Aravena, Francisco 2009 “América Latina: Defensa y Seguridad en el S. XXI”. Ponencia presentada en el Seminario organizado por la RESDAL *La situación de la Defensa en América Latina y las perspectivas a futuro*, La Paz, 6 y 7 de julio.
- Táger, Ana Glenda y González, Patricia 2001 “Los dilemas de la Seguridad en Centroamérica: la dimensión de las amenazas y las respuestas institucionales”. Ponencia presentada en el *Congreso de LASA*, septiembre.
- Ugarte, José Manuel 2001 “Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina”. Ponencia presentada en el *Congreso de LASA*, septiembre.
- Ugarte, José Manuel 2003 *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa* (Buenos Aires: Plus Ultra).
- Uricoechea, Fernando 2003 “La seguridad democrática en Colombia” en AA.VV. *Seguridad y libertades individuales en Colombia* (Bogotá: Defensoría del Pueblo/GTZ).