

LA (IN) SEGURIDAD EN LOS PAÍSES ANDINOS

Francine Jácome*

Resumen

En el presente trabajo se abordan los problemas de (in)seguridad que afectan actualmente a la región andina. En la primera parte, se examinan las asimetrías hemisféricas junto con la presencia y la amenaza de grupos subversivos como del narcotráfico, que conducen a que Estados Unidos tenga una influencia determinante sobre la agenda de seguridad de la región. En la segunda sección, se discutirán las repercusiones que tiene la inestabilidad sobre la problemática de la seguridad en los países andinos. La conclusión presentará algunas iniciativas que han surgido con la finalidad de afrontar el reto del retorno a una concepción restringida de la seguridad y reforzar el debate en torno a la importancia de la seguridad regional.

Palabras clave: Seguridad, región andina, asimetrías hemisféricas, inestabilidad.

(IN) Security in the Andean Countries

Abstract: The main objective of this article is to look at the current problems that shape Andean region (in)security. The first section examines how hemispheric asymmetries together with the presence of terrorism and drug-trafficking have led to a widespread influence of United States policy upon the regional security agenda. The conclusion will present certain initiatives which are underway in order to confront the challenges of a return to a restricted concept of security and to reinforce the debate on the importance of regional security.

Key words: Security, Andean region, hemispheric asymmetries, instability.



1-. Introducción:

Con el fin de la Guerra Fría y el avance del proceso de globalización, se inicia un debate en torno a la reelaboración del concepto de seguridad y, por lo tanto, de su agenda. En este proceso de redefinición de agendas y estrategias, se incluyeron tanto las amenazas convencionales como las no-convencionales así como nuevos actores, ampliándose éstos a actores no-estatales. En resumidas cuentas, se transitaba de una noción restringida a una concepción amplia de seguridad (Buzan et.al., 1998).

La primera se fundamenta en la utilización legítima de la fuerza, tiene como centro los temas de la guerra y la paz, privilegia los aspectos militares y de defensa. En consecuencia, de acuerdo a esta perspectiva, predomina el análisis de las amenazas convencionales a la seguridad que giran en torno a los conflictos armados domésticos, fronterizos o con actores extra-regionales por lo que la toma de decisiones y la instrumentación de políticas públicas han estado fundamentalmente en manos de los militares y del poder ejecutivo.

La segunda perspectiva se fundamenta en la propuesta de reconceptualización de la seguridad y para ello uno de los insumos más importantes ha

sido el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de 1994, en el cual se introdujo el concepto de seguridad humana. Así como la visión restringida privilegia la seguridad de los estados, ésta se centra en la seguridad de las personas y plantea la necesidad de incorporar al debate temas como el desarrollo humano, la seguridad alimentaria, el empleo y la seguridad ambiental (Puchala y Blachman, 1998). Por lo tanto, se incorpora el análisis de las amenazas no-convencionales y ello conduce a la discusión de una nueva agenda de seguridad que incluye temas adicionales a las tradicionales cuestiones militares y de defensa, entre ellos los conflictos económicos, políticos y sociales, las migraciones, los problemas ambientales y el narcotráfico. Ante esta gama de amenazas se señala la importancia de “desmilitarizar” la seguridad para llevarla al campo de la negociación en la esfera política (Buzan et al., 1998), lo cual implica una ampliación de los actores que participan en el proceso de toma de decisiones y formulación de políticas públicas sobre estos temas.

Específicamente en América Latina y el Caribe esto significó la sustitución de la Doctrina de Seguridad Nacional (1) por otras concepciones más amplias de seguridad. Esta transición, por ejemplo, en el caso de Centroamérica, condujo a la formulación del modelo de seguridad democrática (2) y en otras instancias comenzaron a desarrollarse tendencias que adelantaban conceptos de seguridad humana, seguridad cooperativa, seguridad regional así como aquellas referidas a la seguridad ciudadana. Es importante notar que este proceso de renovación se produce en un momento en el cual América Latina y el Caribe dejan de tener una importancia estratégica para Estados Unidos.

Sin embargo, este proceso que estaba en marcha se ve trastocado

por los acontecimientos del 11-S y por sus impactos sobre la seguridad global y hemisférica. A partir de este momento, comenzaron a generarse una serie de transformaciones en el ámbito hemisférico que estuvieron determinadas por la visión y estrategia de Estados Unidos, que significaron el retorno a una definición restringida de la seguridad que privilegia la utilización legítima de la fuerza frente a las amenazas del terrorismo, en primera instancia, y del narcotráfico en segunda. Significa, adicionalmente, la remilitarización de la seguridad así como la “seguritización” de las agendas y el desplazamiento de la seguridad regional (cooperativa) por la seguridad nacional.

Para la región andina esto va a significar que sus problemas de seguridad se verán afectados, en primer término, por las asimetrías que existen en el hemisferio. Dichas disparidades, que se examinarán en la primera parte, junto con el hecho de que en la región están presentes tanto la amenaza de los grupos subversivos como del narcotráfico, conducen a que Estados Unidos tenga una influencia determinante sobre la región, lo cual ha llevado al desplazamiento de una posible agenda regional por una que privilegia las problemáticas nacionales y las relaciones bilaterales con este país. En segundo lugar, los países andinos se caracterizan por una diversidad de problemas que tienen como resultado un grado de inestabilidad que no permite afrontar ni doméstica ni regionalmente las diferentes amenazas. En la segunda parte, se identificará esta vulnerabilidad y el hecho de que esta ha significado el fortalecimiento de las fuerzas armadas y una creciente “seguritización” de las agendas.

Como puede apreciarse, en la región andina se está ante la presencia de un retorno a la concepción restringida de seguridad que tiene como resultado un

debilitamiento de las instituciones democráticas y de los derechos humanos y civiles. En función de ello, en la conclusión, se presentarán algunas iniciativas que han surgido con la finalidad de afrontar este reto y reforzar el debate en torno a la seguridad regional.

2- Las asimetrías de la seguridad hemisférica

Las relaciones hemisféricas, en términos de seguridad, se caracterizan por la gran asimetría que existe entre los diferentes países (Gaspar, 2003; Rosas, 2003). Por un lado, se halla la gran potencia no solamente hemisférica sino global, por el otro un reducido número de países considerados como potencias medias (Canadá y, posiblemente Brasil y México) y, por último, los demás países que no tienen ningún poder, entre los cuales se encuentran todos los de la región andina. Esta situación conduce a que exista una agenda hemisférica que se caracteriza por ser excluyente y vertical.

Se ha señalado (Klepak, 2003) que el sistema interamericano de seguridad enfrenta tres dificultades básicas. En primer término, la falta de interés o diferencias entre los países en cuanto a las prioridades de seguridad que se relacionan en gran medida con las asimetrías señaladas anteriormente. La ausencia de confianza entre las naciones con respecto a temas y áreas sensibles en las cuales hacen falta políticas de cooperación, tales como el compartir información, lo cual conduce a privilegiar las relaciones bilaterales por encima de las multilaterales. En tercer lugar, el hecho que las amenazas no-convencionales han multiplicado en número de actores involucrados, muchos de ellos de índole no-estatal, mientras que las instituciones interamericanas están diseñadas básicamente para la participación de los ministros de Defensa.

Por lo tanto, la institucionalidad interamericana está desfasada y no

responde a las nuevas necesidades, lo cual requiere de una reingeniería de esta estructura institucional, pero más importante aún de una redefinición de la seguridad y de las agendas hemisféricas, regionales y nacionales. Con la finalidad de afrontar estos retos, se convocó en México a la Conferencia Especial sobre Seguridad a finales de octubre de 2003, cumpliendo un mandato de la III Cumbre de las Américas (Québec, 2001).

Sin embargo, la agenda de seguridad diseñada por Estados Unidos a partir del 11-S que definió la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico como prioridades (3), produjo contradicciones con otros países del hemisferio que se manifestaron en esta Conferencia y que no permitieron resolver las discrepancias existentes tanto en términos de la definición de seguridad como tampoco aquellas referidas a la institucionalidad interamericana. En el primer caso, continuaron los planteamientos que contraponen una definición de la seguridad centrada en el terrorismo y el narcotráfico con aquellas que parten de una concepción de la seguridad humana así como de la seguridad democrática. En el segundo, no se sentaron las bases para una re-ingeniería institucional de la seguridad y, más importante aún, no se fijó posición con respecto al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), del cual se había retirado México el año anterior (4), aunque se produjeron adelantos en cuanto a la definición de mecanismos de cooperación. No obstante, bastaría ver si se implementan en la práctica y no siguen privilegiándose las acciones unilaterales y bilaterales.

Estas dificultades, especialmente a la luz de los resultados de la Conferencia Especial sobre Seguridad, difícilmente serán resueltas en los próximos años. Parece poco viable que se arribe a un consenso sobre el concepto de seguridad y, en consecuencia, a una agenda así como a una nueva

arquitectura institucional interamericana. Se ha señalado (Curzio, 2003) que prevalecen cuatro razones fundamentales por las cuales no se producirán avances en la definición de una agenda hemisférica de seguridad. En primera instancia, porque para Estados Unidos, el problema de su soberanía pasa a un primer lugar, especialmente después del 11-S, cerrando las puertas a la búsqueda de puntos de convergencia y acciones cooperativas centradas en la confianza mutua. En segundo término, las naciones del hemisferio han mostrado no valorar las ventajas del trabajo cooperativo y además han sido incapaces de definir puntos comunes para la cooperación. Por último, tampoco hay un debate hemisférico amplio y productivo con respecto a la seguridad, puesto que se privilegian las ópticas nacionales.

La multiplicidad de actores –tanto gobiernos como organismos internacionales, empresas multinacionales así como organizaciones y redes sociales– y la diversidad de percepciones sobre las amenazas, tanto convencionales como no-convencionales, han obstaculizado los acuerdos y el establecimiento de una concertación hemisférica. Por esta razón, debido a los impulsos que en la década pasada tuvieron los diferentes esquemas de integración, la mirada se ha centrado en los diversos instrumentos de seguridad que se han generado en estos ámbitos, pensando que quizás tenga más factibilidad construir una perspectiva de la seguridad hemisférica a partir de las experiencias regionales. En la Conferencia de México se hizo mención explícita sobre la importancia que tienen estas iniciativas como insumos para la seguridad hemisférica.

En cuanto a la definición y a las características de la seguridad regional, se ha planteado (Grabendorff, 2003) que ésta se centra en el concepto de seguridad

cooperativa y que puede constituirse también en una respuesta al actual proceso de globalización. Así como se ha adelantado la integración y cooperación económica, también se busca una respuesta en el área de seguridad que pasa por una revalorización de la seguridad en el ámbito hemisférico. En cuanto a sus características se señala que las principales son la estabilidad política y económica del vecino, pues garantiza la seguridad de los demás; el desarrollo de medidas de confianza mutua que contribuyen a la seguridad transfronteriza tanto en función de la seguridad pública como la nacional; y las respuestas regionales cooperativas ante las nuevas amenazas, la mayoría de las cuales tienen un carácter multidimensional y transnacional. Sin embargo, se ha destacado que uno de los problemas de esta concepción es la ausencia de una separación entre lo interno y lo externo en muchas áreas, lo cual ha producido un debate en torno a la pérdida de soberanía. La diversidad de condiciones e intereses en torno a la seguridad de los diferentes países lleva a la necesidad de una nueva arquitectura regional que sea flexible y responda a las prioridades y capacidades nacionales.

En los actuales momentos, existe una diversidad de iniciativas regionales de seguridad. La más adelantada conceptual e institucionalmente es el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. Adicionalmente, se cuenta con el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD), el Sistema de Seguridad Regional del Caribe Oriental, la Carta Andina para la Paz y la Seguridad, que forma parte del Acuerdo de Lima, y el Protocolo de Ushuaia para la creación de una zona de paz en los países del cono sur. En todos los casos, es de notar que la problemática de la seguridad se ha desarrollado en un contexto básicamente estatista y militar. Son los gobiernos, generalmente el poder ejecutivo, y las fuerzas armadas las

que se ocupan de este tema. La participación de otros sectores estatales y los partidos políticos es prácticamente nula, lo cual se reproduce en el ámbito de las organizaciones y redes sociales (5), que consideran que la seguridad es un tema del Estado y, salvo pocas excepciones, ésta no forma parte de su agenda.

En el caso específico de la región andina, puede señalarse que en la región las amenazas convencionales, asociadas a los problemas fronterizos no resueltos han dado paso a la creciente importancia de las amenazas no convencionales relacionadas fundamentalmente con conflictos domésticos de orden político, social y étnico así como otros de orden transnacional como el narcotráfico, el tráfico de armas y la criminalidad organizada. Pese a estas múltiples amenazas, la respuesta regional es prácticamente inexistente por tres motivos fundamentales. En primer lugar, dadas las asimetrías hemisféricas, por el peso de la política de Estados Unidos en la región. En segundo término, debido a que los países están inmersos en sus propios problemas, lo cual ha tenido como resultado el debilitamiento del proceso de integración. Como se señaló anteriormente, se le otorga mayor peso a las agendas nacionales desplazando a la regional.

La región enfrenta una subordinación con respecto a Estados Unidos en el área de seguridad que se profundiza debido a su dependencia comercial con respecto a este país. Como se ha señalado que “...el resultado de esta situación es la ausencia de iniciativa en la región y la subordinación a los instrumentos, la visión y la estrategia de Estados Unidos.” (Bonilla, 2003: 238). La asimetría lleva a que Estados Unidos dicte las reglas del juego. Además, en la actual coyuntura, para el poder hegemónico del norte es importante que América Latina y el Caribe se mantengan como zona estable pues

eso le permite orientar sus intereses hacia otras partes del mundo (Rosas, 2003). En este sentido, es indudable que la región andina es un problema dada su vulnerabilidad e inestabilidad. Aparte del caso especial de Colombia, la actual situación política venezolana representa una preocupación para los intereses estadounidenses y, en menor medida, también la de Bolivia.

El establecimiento del Centro Operativo de Avanzada (6) en la base de Manta, Ecuador y la ejecución del Plan Colombia muestran la presencia efectiva de Estados Unidos en la región andina, además del hecho que cada vez más condiciona “la ayuda económica y militar al apoyo que otorguen los países en desarrollo a los objetivos estratégicos de EE.UU. en el plano de la seguridad y en las cuestiones estratégicas.” (FLACSO, 2003: 8-9). También debe tomarse en consideración el hecho que Estados Unidos ha reactivado las ventas militares y que Colombia está en la lista de los cinco países considerados como prioritarios para su estrategia de seguridad (Hirst, 2003) (7). Las dos terceras partes de la ayuda militar de Estados Unidos para América Latina están destinadas al Plan Colombia (FLACSO, 2003) (8). A partir de 2001 también se aprobó la Iniciativa Regional Andina para la lucha contra las drogas, en la cual Colombia recibe prácticamente la mitad de los recursos seguida por Perú, Bolivia y Ecuador (Ramírez, 2004). La influencia de Estados Unidos se fortalecerá aún más cuando culmine la negociación de los países andinos, con la exclusión de Venezuela, de un tratado de libre comercio.

La profundización de las crisis económicas, sociales y políticas internas lleva a una tendencia cada vez mayor de mirar los problemas nacionales. Disminuye la percepción de los problemas comunes y del diseño de políticas coordinadas para confrontarlos. Si acaso se presta

atención a los vecinos es para identificar los efectos que pueden tener sus problemas sobre la situación interna del país. Quizás la excepción sea el gobierno venezolano, empeñado en exportar la “revolución bolivariana” al resto de los países andinos y a América Latina y al Caribe en general. Pero sus acciones se producen más en las relaciones que establecen con diversos movimientos sociales y partidos políticos que con los gobiernos de la región. A esto se suma la política bilateral de Estados Unidos que entorpece las acciones regionales. Como bien señala Bonilla (2003), los países andinos han sido incapaces de establecer un espacio para la seguridad cooperativa por lo que los problemas de defensa y seguridad se tratan en forma bilateral.

En ello influyen también los conflictos fronterizos no resueltos que entorpecen la cooperación en el área de seguridad. Inclusive, en varios países se ha visto recientemente un incremento en el gasto militar (9), lo cual crea suspicacia entre los vecinos, especialmente en el caso del Plan Colombia. El nacionalismo continúa siendo una fuente de cohesión para las fuerzas armadas y no favorece las iniciativas de cooperación como se verá más adelante.

Al respecto, como se señaló anteriormente, en la Comunidad Andina (CAN), se diseñó la Carta Andina para la Paz y la Seguridad que fue aprobada en la reunión entre los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa en el marco del Compromiso de Lima acordado el 17 de junio de 2002. Su objetivo principal es la formulación de una política de seguridad común para la región andina que se fundamenta en una perspectiva democrática de la seguridad y entre sus 11 principios destacan la defensa de la democracia como sistema de gobierno, la promoción y protección de los derechos humanos, la solución pacífica de las controversias así

como el fortalecimiento del proceso de integración. De igual forma, su contenido señala la necesidad de promover la creación de una zona de paz en la región andina. No obstante, sus capítulos privilegian los temas del terrorismo así como del control de armamentos y de presupuestos militares y la implementación de medidas de confianza mutua.

La estructura organizativa planteada para la puesta en práctica de la Carta incluye el Consejo Andino, formado por los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa, un Grupo de Alto Nivel para Seguridad y Medidas para Fomentar la Confianza Mutua, que se constituirá en la instancia ejecutora, y una unidad de seguimiento y verificación que será implementada por la Secretaría General de la CAN.

A pesar de que la carta se fundamenta en una perspectiva de seguridad democrática, ninguna de sus partes se refiere específicamente a la seguridad ciudadana, al fortalecimiento de la democracia como tampoco al desarrollo y a la integración. Se privilegian los temas de medidas de confianza mutua y el control de armamentos así como de presupuestos militares. Adicionalmente, los principales actores continúan siendo los gobiernos y los militares, haciéndose caso omiso de la inclusión de espacios que permitan la participación de actores no-estatales aunque sea en forma consultiva.

Como lo muestran diferentes eventos y declaraciones recientes, en la agenda regional se le ha otorgado prioridad a la lucha contra el terrorismo. A finales de enero de 2004, la CAN organizó el "Seminario-Taller Subregional Andino de Lucha contra el Terrorismo" y en este evento el nuevo Secretario General declaró que es una prioridad para la región formular políticas comunes de lucha contra el terrorismo no solamente en los países de la región sino

también en el ámbito global. Señaló la importancia de establecer los "Lineamientos de Política de Seguridad Común", en los cuales seguramente este tema tendrá un papel fundamental. Anteriormente, en marzo de 2003, la Cumbre de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Región Andina también centró su discusión sobre la seguridad regional alrededor de los temas del terrorismo y el narcotráfico, siguiendo los lineamientos de la agenda de Estados Unidos para la región.

Sin embargo, Bonilla (2003) ha señalado que los países andinos no han logrado cumplir con los objetivos de cooperación trazados. En la práctica no se han establecido sistemas efectivos de confianza mutua, especialmente en comparación con los países del Cono Sur y, en menor medida, con Centroamérica. Existe escasa cooperación militar, la cual se efectúa básicamente en el área de inteligencia y han demostrado incapacidad para enfrentar al narcotráfico. La gran fragilidad de la CAN para actuar frente a los problemas que se generan en su región es evidente y no han logrado diseñar estrategias y políticas para abordarlos. En el caso venezolano, los actores principales que intervinieron para prevenir una agudización del conflicto fueron la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Centro Carter y el Grupo de Países Amigos, en el cual no hubo presencia de ningún país de la región andina. La CAN tampoco desempeñó un papel importante en la resolución de la crisis boliviana que llevó a la renuncia de Sánchez de Lozada en 2003.

En función de ello, difícilmente podrá la CAN adoptar una posición autónoma frente a las prioridades establecidas por Washington para la región y menos aún en el marco de las divergencias internas existentes en cuanto a las ópticas sobre las relaciones con este país, como son los casos de Colombia y

Venezuela. A ello se suma el hecho que los desafíos económicos que enfrentan producen más confrontación y rivalidades que cooperación y coordinación y que hay una creciente tendencia hacia las decisiones individuales (Hirst, 2003), lo cual se confirma por ejemplo en la incapacidad que ha tenido la CAN de negociar en bloque con el Mercado Común del Sur.

3-. La inestabilidad de los países andinos

Así como Centroamérica en décadas pasadas, ahora la región andina se ha convertido en foco de atención internacional por los conflictos internos, de diferentes magnitudes, que se desarrollan en su seno. Unos ya de histórica y abierta confrontación armada como el caso colombiano, otros que enfrentan conflictos sociales, políticos y étnicos que han mostrado recientemente su potencial de convertirse en pugnas violentas y armadas como son los casos de Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela.

En términos generales, puede señalarse que la región está sujeta a una inestabilidad que ha llevado a múltiples referencias en torno a la "crisis andina". Existe una tendencia a identificar al conflicto colombiano como el foco de la inestabilidad de la región y de los problemas de seguridad. De allí las alusiones al "derrame" -*spill over*- de este conflicto al resto de la región y los señalamientos en torno a sus efectos sobre los países vecinos. Sin negar que esta situación es la más complicada de la región y que de una u otra forma repercute sobre los demás países, especialmente sobre los contiguos, se considera que existen también múltiples problemas en los demás miembros de la CAN que contribuyen a esta perspectiva de inestabilidad y crisis en la región.

Entre los principales indicadores de dicha inestabilidad que son comunes a los países de la región andina, pueden destacarse como los

más importantes la profundización de las crisis económicas y el aumento de la pobreza así como las desigualdades (10); el debilitamiento de las instituciones democráticas (11); la creciente militarización de los conflictos y un aumento en la participación de los militares en asuntos políticos (actualmente, dos de los cinco presidentes son militares que participaron en intentos de golpes de Estado); la expansión de la corrupción (12); el creciente autoritarismo; el aumento de la polarización política, como es el caso de Venezuela; así como la agudización de conflictos étnicos y sociales especialmente en Bolivia y Ecuador.

En definitiva, esta inestabilidad ha llevado a que sea una región altamente vulnerable en términos de seguridad y que tenga poca capacidad para afrontar las múltiples amenazas internas y transnacionales. Como resultado se está frente al desarrollo de un enfoque de seguridad que tiene cuatro características fundamentales: a) una creciente militarización de la agenda de seguridad; b) un cambio en las relaciones cívico-militares; c) el incremento de la represión frente a la prevención; y c) un nuevo nacionalismo. En cuanto a la primera, es preciso señalar que la influencia de la agenda estadounidense discutida anteriormente, ha conducido a una profundización de la concepción de una solución militar frente a los problemas del narcotráfico y de los grupos armados. Además, la diferencia entre una y otra es cada vez más tenue lo cual ha llevado a una creciente militarización del problema del tráfico de drogas (Diamint, 2001; Gaspar, 2003; Ronquen, 2004). El Plan Colombia y el Centro Operativo de Avanzada en Ecuador son ejemplos de ello. Asimismo, las necesidades y prioridades de esos países han llevado a incrementar la presencia militar en las fronteras, a un mayor

control de los espacios aéreos y marítimos como también al aumento del equipamiento y armamento (Gaspar, 2003). Adicionalmente, relacionado a este fenómeno está el de la ampliación del tráfico ilegal de armas.

Con respecto a las relaciones cívico-militares, es de especial preocupación la creciente participación de los militares y la tendencia hacia la "seguritización" de la agenda de seguridad. En este sentido, y ante la debilidad de la institucionalidad civil, los militares van copando espacios que son competencia de los civiles (desastres naturales, seguridad ciudadana y programas sociales). De igual forma, continúan desempeñando un papel importante en cuanto al acontecer político y a la resolución de las crisis políticas (Diamint, 2001; Gaspar, 2003). Como ejemplo de lo primero puede señalarse la alianza cívico-militar que sostuvo al régimen autoritario de Alberto Fujimori en el Perú. También el caso venezolano en el cual se ha señalado desde el mismo gobierno que es un proceso cívico-militar (13). La participación de los militares en el derrocamiento de Jamil Mahuad y más tarde de Abdalá Bucaram en Ecuador así como en el golpe y contragolpe de abril de 2002 en Venezuela, evidencian lo segundo.

El incremento del papel de las fuerzas armadas conduce a la tendencia de privilegiar la represión frente a la prevención. Se fortalecen cada vez más las estrategias represivas frente a las preventivas. No se están diseñando políticas de prevención de conflictos y de búsqueda de soluciones negociadas sino militarizando las estrategias que buscan enfrentar los problemas de seguridad. Inclusive, en la región ante los crecientes problemas de inseguridad ciudadana existe una tendencia hacia la utilización de fuerzas militares para el control de la delincuencia, la criminalidad y los conflictos sociales.

Igualmente, se han profundizado las tendencias de un nuevo militarismo que se fundamenta en el nacionalismo y retoma las tradicionales ideas de soberanía (Benítez y Sánchez, 2003). En este marco, los militares consideran que la globalización y el neoliberalismo empobrecen a los ciudadanos y que por lo tanto es necesario un modelo nacional, que se contrapone a las perspectivas de la seguridad regional y la cooperación en el área de seguridad. Los intereses nacionales se privilegian frente a los regionales y se tiende a rechazar las concepciones de integración. Este nuevo nacionalismo alimenta las demandas para el incremento de los gastos militares en función de la adquisición de nuevos equipos y armamentos. Esta tendencia va en detrimento del mantenimiento de la paz, de la consolidación de la democracia y de los derechos humanos y ciudadanos. En este sentido, causa preocupación tanto en Colombia como en Venezuela que se esté iniciando un proceso de reedición de la Doctrina de Seguridad Nacional.

4. Conclusión

Es probable que se agudicen las tensiones internas en la mayoría de los países de la región y se fortalezcan los movimientos y partidos políticos que confrontan abiertamente el proceso de globalización y la política de Estados Unidos en la región. En conclusión, es previsible que aumente la inestabilidad en la región y que se agudicen los conflictos étnicos, políticos y sociales llevando a la probable escalada de la confrontación así como a un incremento en la violencia. Al mismo tiempo, persistirá la debilidad tanto doméstica como regional para enfrentar las amenazas convencionales y no-convencionales.

Ante el sombrío panorama tanto regional como nacional, ¿qué hacer?, ¿tiene sentido que los académicos y las organizaciones de

la sociedad civil planteen alternativas y visiones diferentes?, ¿cuál puede ser el grado de incidencia de estas propuestas? Las posibles respuestas pueden buscarse en el marco de un debate en torno a las repercusiones negativas de la militarización y la represión así como sobre iniciativas que pueden desarrollarse para el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la defensa de los derechos humanos y civiles, la prevención de conflictos así como la consolidación de la integración regional.

En las instancias oficiales internacionales se han efectuado dos cambios que son importantes para la problemática de la seguridad. En términos generales, hay un creciente interés en diferentes instancias multilaterales por la prevención y resolución de conflictos así como por la participación de la sociedad civil en estas iniciativas. Existen dos ejemplos importantes.

El primero es la convocatoria de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para una reunión mundial sobre prevención de conflictos que se efectuará a mediados de 2005 y en la cual se espera contar con los aportes de la sociedad civil. En función de ello, se adelanta actualmente una serie de talleres de consulta con actores sociales y gubernamentales. En el caso de América Latina y el Caribe, se realizaron actividades subregionales (14) que dieron como resultado un primer diagnóstico sobre los conflictos actuales y futuros así como una serie de recomendaciones sobre cómo abordarlos. Estos resultados fueron debatidos en el Seminario Regional "El rol de la sociedad civil en la construcción de la paz, la seguridad regional y la prevención de conflictos en América Latina y el Caribe" (15) y se elaboró un plan de trabajo para la preparación de las recomendaciones que se llevarán a la reunión de la ONU y que serán discutidas en un evento planificado para febrero de 2005 en Venezuela.

La segunda es la creación del Programa Especial para la Promoción del Diálogo y de la Resolución de Conflictos de la OEA que tiene entre sus objetivos fortalecer las habilidades y la capacidad institucional de las organizaciones sociales en esta área. Este programa busca también promover el diálogo entre gobiernos y sociedad civil e incrementar la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas. Tiene un programa específico para la subregión centroamericana pero no así para la andina, que es probablemente la subregión que más lo requiere en los actuales momentos.

Ante estos retos, se podría señalar que desde las organizaciones sociales y los sectores académicos es posible adelantar una serie de líneas de acción, entre las cuales cabe mencionar:

1. La incorporación de la temática de la seguridad a las agendas y estrategias de las organizaciones y redes sociales tanto nacional como regionalmente.
2. El diseño de programas de prevención de conflictos que incluyan tareas muy concretas que pueden desarrollarse sobre la base de la participación ciudadana:
 - Elaboración de diagnósticos de alerta temprana, que privilegien las causas del conflicto y no solamente los síntomas, lo cual es quizás un error que se está cometiendo en el caso venezolano en el cual puede decirse que se están atacando más los síntomas que las causas.
 - Fomentar y establecer mecanismos de prevención: diálogos, negociaciones y búsqueda de consensos.
 - Seguimiento y denuncias sobre focos de conflicto en los entornos nacionales, regionales e internacionales.
3. Seguimiento de los principales temas de seguridad y

formulación de propuestas. Podrían abordarse como temas principales los retos señalados en el punto anterior. Adicionalmente, los temas de rendición de cuentas y transparencia en el ámbito de seguridad deberían recibir especial atención.

4. El diseño e implementación de programas de capacitación y difusión sobre temas de seguridad.

5. El establecimiento de espacios de diálogo entre representantes gubernamentales, sectores militares, académicos y organizaciones sociales así como políticas.

6. Delinear estrategias de incidencia frente a las agencias internacionales humanitarias y de cooperación para fortalecer actividades que privilegien una agenda de seguridad de la sociedad civil.

7. La propuesta e instrumentación de mecanismos de participación para académicos y organizaciones y redes sociales en las instancias nacionales y subregionales.

Notas

- (1) Cuyas características principales son: una interpretación organicista del Estado; la institucionalización del concepto del "enemigo interno" -actores políticos y sectores sociales que se convierten en amenazas a la seguridad del Estado-; la subordinación de la política a la seguridad nacional; y la intervención política de las fuerzas armadas como árbitros y garantes de los intereses nacionales (Arévalo, 2002).
- (2) En el modelo de seguridad democrática centroamericano se combina la perspectiva de la seguridad humana y ciudadana (estado de derecho y seguridad de las personas y sus bienes) con la seguridad de los Estados y los países, especialmente en el marco de la seguridad regional, incorporando adicionalmente nociones de la seguridad cooperativa o compartida.
- (3) Se ha señalado (Jonson en Hirst, 2003) que las prioridades de

Estados Unidos en América Latina y el Caribe en el área de seguridad son: fortalecer la cooperación en el área de inteligencia; coordinación regional ante las nuevas amenazas; esfuerzos antiterroristas efectivos; aplicación de leyes y medidas jurídicas para frenar las actividades delictivas; y negar cualquier tipo de apoyo a gobiernos que patrocinen el terrorismo.

- (4) El gobierno venezolano también ha sido un crítico del TIAR y en la conferencia de Ministros de Defensa de Manaos (2000) planteó que debía ser sustituido por una "OTAN bolivariana" (Gaspar, 2003).
- (5) Se reconoce la heterogeneidad y diversidad existente entre las organizaciones y redes sociales que debe ser abordada en un desarrollo futuro de estos apuntes.
- (6) Los otros Centro Operativos de Avanzada están en Aruba, Curacao y El Salvador que firmaron convenios con Estados Unidos para la utilización de aeropuertos y puertos marítimos para la lucha contra las drogas.
- (7) Los otros son Brasil, Canadá, Chile y México.
- (8) Colombia es el mayor receptor hemisférico de recursos de Estados Unidos para operativos antiterroristas y hasta 2003 fue el tercer destinatario mundial de asistencia militar (Ramírez, 2004).
- (9) En los últimos años, Venezuela ha incrementado en 60% su personal militar (Hirst, 2003).
- (10) Todos los países andinos tienen niveles de pobreza que sobrepasan el 50%.
- (11) En el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2004 (KAS/Polilat, 2004) entre los 18 países evaluados Ecuador, Perú, Colombia, Bolivia y Venezuela ocuparon respectivamente los lugares 10, 11, 15, 16 y 18.
- (12) En el Índice de Percepción de la Corrupción (FLACSO, 2004) los 5 países andinos están ubicados en la sección correspondiente a alta corrupción.
- (13) En este país en las diferentes instancias del poder ejecutivo así como en las industrias básicas, como las del petróleo y el hierro, hay cada vez más funcionarios que son militares retirados o activos.
- (14) En Centroamérica en julio de 2003 (Guatemala) y junio de 2004 (El Salvador), en el Cono Sur en noviembre de 2003 (Buenos Aires), en la Región Andina en diciembre de 2003 (Bogotá) y en el Caribe

en febrero de 2004 (La Habana). (15) Los resultados de esta actividad así como de los talleres subregionales pueden consultarse en www.cries.org.

Bibliografía

- ARÉVALO, Bernardo (2002): "Antecedentes históricos: Doctrina de Seguridad Nacional y estado contrainsurgente", en Arévalo, Bernardo (coord.): **Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación**, Guatemala, FLACSO.
- BENÍTEZ, Raúl y SANCHEZ, Sánchez (2003): "Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica en el Siglo XXI", en Rosas, María Cristina (coord.): **Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino**, México, UNAM/CEDH.
- BONILLA, Adrián (2003): "Una agenda de seguridad andina", en Rosas, María Cristina (coord.): **Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino**, México, UNAM/CEDH.
- BUZAN, Barry et al. (1998): **Security: A New Framework for Analysis**, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- CURZIO, Leonardo (2003): "La seguridad hemisférica: balance y perspectivas", en Rosas, María Cristina (coord.): **Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino**, México, UNAM/CEDH.
- DIAMINT, Ruth (2001): **Democracia y seguridad en América Latina**, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella/Nuevohacer.
 - FLACSO (2003): **Paz, crisis regional y política exterior de Estados Unidos**, Santiago, FLACSO-Chile.
- FLACSO (2004): **Gobernabilidad en América Latina**, Santiago, FLACSO-Chile.
- GASPAR, Gabriel (2003): "Desafíos y dilemas de la seguridad en América Latina en la posguerra fría", en Rojas, Francisco y Paz Milet (eds.): **Seguridad y defensa en las Américas: La búsqueda de nuevos consensos**, Santiago, FLACSO-Chile.
- GRABENDORFF, Wolf (2003): "Introducción", en Grabendorff, Wolf (ed.): **La seguridad regional en las Américas**, Bogotá, FESCOL/CEREC.
- HIRST, Mónica (2003): "Seguridad regional en las Américas", en Grabendorff, Wolf (ed.): **La seguridad regional en las Américas**, Bogotá, FESCOL/CEREC.
- KLEPAK, Hal (2003): **Rarely Relevant Institutions for Terribly Relevant Challenges: Some Reflections on the Inter-American Security 'System' and Today's List of Risks and Threats**, en Rojas, Francisco y Paz Milet (eds.): **Seguridad y defensa en las Américas: La búsqueda de nuevos consensos**, Santiago, FLACSO-Chile.
- Konrad Adenauer Stiftung (KAS) y Polilat (2004): **Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2004**, www.idd-lat.org / www.polilat.com
- PUCHALA, Donald y BLACHMAN, Morris (1998): "International Organizations and Human Security in Latin America", en **Regional Mechanisms and International Security in Latin America**, Tokyo/Nueva York/París, United Nations University Press.
- RAMÍREZ, Socorro (2004): **Intervención en conflictos internos. El caso colombiano 1994-2003**, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- RONQUEN, Theo (2004): **La lucha contra las drogas y la proyección militar de Estados Unidos. Centros Operativos de Avanzada en América Latina y el Caribe**, AA/Abya Yala/TNI, Ecuador.
- ROSAS, María Cristina (2003): "Existe la seguridad hemisférica", en Rosas, María Cristina (coord.): **Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino**, México, UNAM/CEDH, 2003.

Francine Jácome

Antropóloga con estudios de postgrado en Ciencias Políticas, ambos en la Universidad Central de Venezuela. Directora del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP) y Directora de Investigaciones de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

Email:
invesp@cantv.net

Fecha de recepción:
septiembre 2004

Fecha de aprobación definitiva:
octubre 2004