

**LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA EN MATERIA DE SEGURIDAD Y EL
CONSEJO SURAMERICANO DE DEFENSA.**

**LEIDY LORENA PIÑEIRO CORTÉS
WILSON CAMILO VARGAS GUZMÁN**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ**

2011

**LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA EN MATERIA DE SEGURIDAD Y EL
CONSEJO SURAMERICANO DE DEFENSA.**

**LEIDY LORENA PIÑEIRO CORTÉS
WILSON CAMILO VARGAS GUZMÁN**

**TRABAJO DE DE GRADO PARA LA OBTENER LA MAESTRÍA EN
RELACIONES INTERNACIONALES**

DIRECTOR DE TESIS: EMERSSON FORIGUA

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ
2011**

Nota de aceptación

Presidente del jurado

Jurado

Jurado

Jurado

Fecha

AGRADECIMIENTOS

Durante el curso de la Maestría en Relaciones Internacionales, vivimos la experiencia de esfuerzos y sacrificios en procura del alcance de nuestros objetivos, durante algo más de dos años encontramos personas de voluntad incondicional e invaluable calidad humana, académica y científica, a quienes queremos agradecer su tiempo, dedicación y aportes. Todo ello representó una oportunidad de crecimiento en nuestro recorrido.

Agradecemos a la Pontificia Universidad Javeriana y a la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, por abrirnos un espacio académico de calidad, que hizo posible un logro más en el proceso de adquisición de nuevos conocimientos en nuestras áreas de estudio.

Al Doctor Benjamín Herrera, Director de la Maestría en Relaciones Internacionales, gracias. Su excelencia académica, su sentido humano, ese, por el cual nos acercó en amistad brindándonos el apoyo para que no desfalleciéramos en el proceso, nos facilitó la culminación este sueño con éxito.

A nuestro tutor, el profesor Emerson Forigua, quien contribuyó dándole confianza al proyecto y trabajó con nosotros. Por sus firmes intenciones, esas que nos permitieron plasmar nuestras ideas y concretarlas en el documento que presentamos hoy.

Un especial agradecemos a Carlos Bernal Tellez, Ex embajador ante la OEA y compañero incondicional de la maestría. Se constituyó en un soporte vital del proyecto a través de sus sugerencias, textos, conocimientos y sobre todo de su experiencia.

Agradecemos, además a Martha Lucía Márquez, Rómulo Estrella y a Libia Hartmann sus ideas, cariño y voluntad como aporte a la consolidación de este trabajo.

CONTENIDO

CONTENIDO.....	6
INTRODUCCIÓN.....	10
CAPÍTULO I.....	15
FUNDAMENTOS TEÓRICOS.....	15
1.1 DEL NEORREALISMO AL NEORREALISMO COOPERATIVO EN EL DILEMA DE LA SEGURIDAD.....	15
1.2 EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD.....	25
1.3 SEGURIDAD: UN ACERCAMIENTO A LOS CONCEPTOS.....	26
1.3.1 Seguridad colectiva.....	27
1.3.2 Seguridad Defensiva.....	27
1.3.3 Seguridad preventiva.....	28
1.3.4 Seguridad multidimensional.....	28
1.3.5 Seguridad humana	28
1.3.6 Seguridad cooperativa.....	28
PANORAMA INSTITUCIONAL DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA.....	30
2.1 BREVE HISTORIA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD EN EL SISTEMA INTERAMERICANO.....	30
.....	32
2.1.1 El sistema Interamericano desde el siglo XIX al fin de la Guerra Fría.....	32
2.1.2 Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.	35
2.1.3 La Guerra de las Malvinas.....	36
2.1.4 Otros instrumentos sobre seguridad.....	38
2.1.5 La posguerra fría.....	40
2.2 SEGURIDAD REGIONAL ACTUAL EN AMÉRICA LATINA.....	42
2.2.1 Nueva agenda de seguridad.....	46
2.3 COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE SEGURIDAD... ..	49
2.4 UNA BREVE CONSIDERACIÓN DEL GASTO MILITAR.....	51
CAPÍTULO III.....	54
3. POLÍTICA EXTERIOR Y LA COLOMBIA ACTUAL.....	54
3.1 POLÍTICA EXTERIOR: UN ACERCAMIENTO GENERAL.....	54
3.2 LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA.....	55
3.2.1 Gobierno de Álvaro Uribe.....	58
3.2.2 Gobierno de Juan Manuel Santos.....	64

3.5 LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA.....	67
CAPÍTULO IV.....	71
4. UNASUR Y EL CONSEJO SURAMERICANO DE DEFENSA.....	71
4.1 ¿QUÉ ES Y DE DÓNDE NACE LA UNASUR?.....	71
4.2 CONSEJO SURAMERICANO DE DEFENSA.	80
4.2.1 Orígenes.....	80
4.2.2 Reuniones y planes de acción del CSD.....	83
4.3 LA AGENDA DE SEGURIDAD DE COLOMBIA EN LOS DOS ÚLTIMOS GOBIERNOS.....	85
CONCLUSIONES.....	90
5.1 PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN Y SEGURIDAD DE COLOMBIA EN EL MARCO DE UNASUR.....	90
BIBLIOGRAFÍA.....	100
González, A. Roberto. (2004).La Política Exterior de Colombia a Finales del Siglo XX. «Teoría y práctica de la investigación y desarrollo vol. 12, n° 2. Págs. 258-285.....	102
López Michelsen, Alfonso. (1989). “La cuestión del Canal desde la secesión de Panamá hasta el Tratado de Montería,” en Nueva Historia de Colombia Vol. I, comp. Álvaro Tirado Mejía., Bogotá: Planeta, 145-186.	103
López R., María C. (2007) Efectos de la regionalización de la política de seguridad democrática para el desplazamiento en las fronteras de Colombia, Revista Colombia Internacional, Enero-Junio de 2007, Páginas 136-151.....	104
Santos, J. M. Discurso del Presidente Juan Manuel Santos Calderon. (2010) Sistema informativo del gobierno. Recuperado el 7 de agosto de 2010 en http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx	105
Trujillo, L. M. La política exterior en el gobierno de Juan Manuel Santos. Observatorio de Política y estrategia en América Latina. Recuperado el 10 de agosto de 2010 en http://www.opeal.net/files/La%20pol%C3%ADtica%20exterior%20en%20el%20gobierno%20de%20Juan%20Manuel%20Santos(3).pdf	106
Velásquez Flores, Rafael (2004) “Modelos de análisis de política exterior” Revista Mexicana del Caribe año/vol.IX número 18. Universidad de Quintana Roo. Chetumal, México.....	106

ESQUEMA DE INVESTIGACIÓN

PREGUNTA PROBLÉMICA

¿Cómo ha sido la política exterior de Colombia en materia de seguridad y qué retos y oportunidades ofrece el Consejo Suramericano de Defensa para la seguridad colombiana y la seguridad regional?

OBJETIVO GENERAL

Analizar cuál ha sido el manejo de la política exterior de Colombia en materia de seguridad y cuáles son las implicaciones que tiene la creación del Consejo Suramericano de Defensa para el esquema de seguridad colombiano y en general para la seguridad regional

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Profundizar en las teorías Neorrealismo y Neorrealismo cooperativo y precisar sus aspectos determinantes para analizarlas en el contexto de seguridad en Colombia y en la región

2. Explorar los aspectos históricos de la conformación del Sistema Interamericano de Seguridad desde finales del siglo XIX hasta nuestros días.
3. Caracterizar la política exterior de Colombia (2002-2011) y su posición frente a la integración latinoamericana, enfatizando en el manejo frente a la propuesta de UNASUR desde una perspectiva neorrealista cooperativa.
4. Caracterizar la agenda de seguridad de Colombia (2001-2011) y analizar las diferencias de la política de seguridad entre el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y el presidente Juan Manuel Santos
5. Determinar las implicaciones que la creación del Consejo Suramericano de Defensa tiene en la agenda de seguridad de Colombia y en el interés nacional.

HIPOTESIS

La política exterior colombiana, durante el periodo de gobierno 2002 – 2010 no explotó convenientemente, para el interés nacional, espacios como la UNASUR y el Consejo Suramericano de Defensa -CSD- en su lucha contra amenazas transnacionales; sin embargo, durante el periodo de gobierno de Juan Manuel Santos, la Política Exterior de Colombia se ha transformado ostensiblemente en materia de cooperación en el marco de la UNASUR, ello implica una mejor perspectiva en materia de seguridad nacional y regional dentro del sistema internacional.

INTRODUCCIÓN

Durante la última década se han generado diversos roces, conflictos y diferencias entre algunos de los estados miembros de América Latina, especialmente en Sur América. Debates que rápidamente han cambiado de naturaleza: van quedando atrás los conflictos territoriales y surgen los de carácter político e ideológico. Esto conlleva a que en los países que conforman la región aumenten las percepciones de inseguridad. Así mismo, con la llegada de un nuevo orden mundial de Postguerra Fría, se han dado transformaciones en las relaciones internacionales de cada uno de los continentes del globo. La supremacía de los Estados Unidos en materia militar y de seguridad no se discute, y la aparición de elementos no estatales como parte del sistema en la nueva agenda, como son: género, medio ambiente, población civil, minorías, nuevas amenazas, entre otros, ha conllevado

a generar un plano diferente en las agendas de seguridad de todo el mundo, especialmente en América.

Es indudable la securitización de la agenda internacional, después del 11 septiembre de 2001 los temas de la seguridad en relación con las nuevas amenazas cobraron protagonismo en la esfera política mundial. En primer lugar aparece el terrorismo como enemigo común para la política estadounidense, que a la vez se encargó de vender la idea a todo el mundo, influyendo, sobre todo, en la mayoría de países occidentales, en especial en América Latina y Europa. También emergen temas como el crimen organizado en países como México debido a la guerra de carteles, El Salvador, Guatemala y Honduras por la delincuencia común, entre otros, tema que se consolida como una de las amenazas más serias de seguridad en el continente según el Anuario de Seguridad Regional (2010). Entre otras amenazas está, el tráfico de armas, las migraciones masivas, la depredación al medio ambiente, que entran a tener un papel determinante en las relaciones entre los Estados debido a su carácter transnacional.

En el caso Suramericano, la mayoría de las políticas exteriores en materia de seguridad han estado determinadas desde el nivel sistémico, por lo que otros actores estatales más influyentes puedan sugerir. Sin embargo, en los últimos años parece como si la dependencia de grandes potencias por parte de la región suramericana en estos temas hubiera disminuido significativamente. La crisis económico-financiera de 2008 reflejó las debilidades que un país como Estados Unidos podría llegar a presentar a nivel interno y los efectos negativos de las profundas dependencias construidas en el pasado entre la potencia y regiones como Sur América y, sobre todo, con su país aliado: Colombia, hecho que intervino notoriamente en la disposición de los trazos de la política exterior de muchos países.

Cuando el debate deja de ser territorial y trasciende a lo político e ideológico en un contexto de menor influencia estadounidense y de polarización política entre algunos gobiernos de América Latina, “se desarrollan iniciativas relativamente nuevas de creación de mecanismos multilaterales para el diálogo político y la solución de diferencias, en los que no participa Estados Unidos ni Canadá. Es el caso de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y, en particular, del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), creado para el manejo multilateral de los conflictos que surjan entre los países miembros, pero cuya institucionalización es todavía muy baja, y hasta ahora ha funcionado más como un escenario para *apagar incendios* que como un espacio de creación de medidas de confianza duraderas y de verdadero manejo multilateral de conflictos”. (Benítez, Celi y Jácome, 2010, p.3).

Con la aparición de nuevas amenazas, cada vez es mayor el grado de dificultad para avanzar firmemente en los procesos de integración y, sobretodo, en temas que tienen que ver con seguridad debido a la percepción y los intereses nacionales que establece cada Estado frente a las nuevas amenazas que los asechan, en consecuencia, se complica el acercamiento a un consenso subregional o regional y más aun para llegar a un consenso mundial conllevando a un fraccionamiento cada vez más profundo. UNASUR es particular porque a diferencia de los otros bloques de integración de América en donde priman las relaciones comerciales, éste se presenta como un nuevo espacio, en donde más que un instrumento de solución de conflictos, uno de los pilares fundamentales de su constitución así como de su objetivo principal, está delineado por la participación en las misiones de paz para constituirse en un espacio de diálogo (p.5) y un organismo que a diferencia de otros busca una fuerte institucionalización.

En razón de las nuevas apreciaciones y tendencias, donde Colombia es un integrante que expone interés, bien sea antagónico o protagónico, dentro de la Unión de Naciones Suramericanas, ha surgido un interés particular en analizar el papel que Colombia ha mantenido y mantiene en materia de política exterior frente a la UNASUR y qué retos y oportunidades desde el CSD se presentan para la seguridad regional.

Este trabajo presentará, en la primera parte, un análisis conceptual sobre los temas de seguridad en el marco de la integración cooperativa regional. El marco teórico utilizado para el desarrollo de la hipótesis está constituido por el concepto de Neorrealismo Cooperativo con especial atención en los conceptos de seguridad y cooperación que serán utilizados para presentar y advertir que la política exterior colombiana no ha aprovechado los espacios de UNASUR en su lucha contra amenazas transnacionales que aquejan a la región y los temas de interés nacional que traspasan la frontera y amenazan con la estabilidad bilateral, sobre todo, con los países limítrofes.

En segundo lugar, se presentará un panorama de la seguridad en la región y un enfoque hacia el Consejo Suramericano de Defensa, donde se resaltarán los retos y el plano sobre el cual se construye la agenda de seguridad regional a comienzos del siglo XX y el por qué de la propuesta de creación de un Consejo Suramericano de Defensa presentada por Brasil y los dilemas y debates que abre ésta en la UNASUR en el marco de la seguridad regional.

Una vez madurado el anterior escenario, se caracterizará la política exterior de Colombia entre los años 2002 - 2011 y su posición frente la integración latinoamericana, en especial el manejo frente a la propuesta de UNASUR desde una perspectiva neorrealista, de esta forma se analizará la agenda de seguridad del país, y se establecerán las diferencias frente a la agenda con los otros países

miembros de UNASUR, para finalmente mostrar las implicaciones que la creación del Consejo Suramericano de Defensa tiene en la agenda de seguridad de Colombia y en el interés nacional.

Así mismo, se mostrará la trayectoria de la política exterior colombiana, las transformaciones de intereses que ha sufrido ésta con el cambio del gobierno y su gabinete, enfocada especialmente en la agenda de seguridad trazada para cada periodo presidencial, se enfatizará en los últimos tres periodos en cabeza de Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2006; 2006 – 2010) y Juan Manuel Santos Calderón (2010 – actual) bajo los cuales se gestó y maduró hasta el estado actual el proyecto del Consejo Suramericano de Defensa. Además, se presentarán los cambios en la toma de decisiones de política exterior a partir del pensamiento formativo que alberga cada gobierno. Así por ejemplo, Álvaro Uribe generó negativa y finalmente aceptó la integración de Colombia al CSD bajo las condiciones específicas y la discordia que sembró en el organismo a raíz de las diferencias ideológicas y políticas, en tanto que el gobierno de Juan Manuel Santos superó la crisis encarnada en el gobierno predecesor y se perfila como líder regional a pasos agigantados, sin embargo, Colombia no utiliza todas las herramientas que bien tiene para fortalecer su poder hegemónico que mal se ha perseguido.

Finalmente, se hará un acercamiento al papel que ha tenido la UNASUR y el CSD en la resolución de conflictos regionales y la importancia de su rol en la dinámica por mantener una efectiva y constante participación de los estados a nivel regional y avanzar hacia un mejor posicionamiento dentro del sistema internacional para todos los países integrantes de la región en el marco del Neorrealismo Cooperativo. En este contexto, al gobierno colombiano se le presenta el reto de avanzar hacia una mayor integración y cooperación en temas de seguridad, no como fines sino como medios o herramientas para maximizar los

objetivos de interés nacional en los campos económico, político, medioambiental y social.

CAPÍTULO I

FUNDAMENTOS TEÓRICOS.

1.1 DEL NEORREALISMO AL NEORREALISMO COOPERATIVO EN EL DILEMA DE LA SEGURIDAD.

El desarrollo de este análisis sobre aspectos de seguridad cooperativa y el proceso de instituciones en el sistema regional que culmina con la creación del Consejo Suramericano de Defensa, está enmarcado sobre las bases teóricas del Neorrealismo dentro de la disciplina de las relaciones internacionales; para ser

más exactos, sobre el concepto del Neorrealismo Cooperativo, en el que se sustentará gran parte de la hipótesis de este trabajo.

El Neorrealismo o Realismo Estructural es una teoría de carácter sistémico (Waltz, 1988) que supone que el comportamiento de los estados está supeditado a la estructura del sistema internacional y a las interacciones de éste con otros actores dentro del sistema de estados que se supone anárquico. La anarquía va a ser punto fundamental de este enfoque, ya que el neorrealismo va a suponer que el conflicto entre los estados es inherente a la estructura anárquica del sistema, y es por este motivo que para evitar situaciones de guerra, los estados se relacionan entre sí con la finalidad de buscar alianzas y acuerdos cooperativos.

La interacción de los estados al interior del sistema puede incitar una instancia de cooperación o terminar en un conflicto. Las instancias conflictivas son las más obvias en la política internacional: crisis, guerra, debate en las naciones unidas. Como instancia cooperativa podríamos pensar en: la paz, la alianza y los acuerdos internacionales sobre el control de armamento (Edwards, 1976). Es necesario aclarar que los estados cooperan desde la perspectiva neorrealista para mitigar el conflicto, porque consideran más provechosa una situación cooperativa para mejorar su participación dentro del sistema internacional, sin perder de vista su interés nacional.

En los años 50 la cuestión de por qué se producía la guerra entre los estados llevó a Kenneth Waltz en el texto *El hombre, el Estado y la guerra* a buscar entre los filósofos, los teóricos políticos y los teóricos de las relaciones internacionales la causa del conflicto.

“El problema de identificar y lograr las condiciones de paz, problema que persigue al hombre y atormenta el estudio de las relaciones internacionales, ha preocupado

también, especialmente en períodos de crisis, a los filósofos de la política” (Waltz, 1959, p. 21)

En esa indagación encuentra lo que él llama tres imágenes que permiten reunir las teorías sobre el conflicto entre los estados, que pueden considerarse tres niveles de explicación de este fenómeno: el nivel individual, el nivel nacional o estatal y el nivel sistémico.

“Con el objeto de ordenar esa diversidad, las respuestas se pueden clasificar en tres grupos, según los siguientes encabezamientos: dentro del hombre, dentro de la estructura de los Estados, dentro del sistema interestatal” (Waltz, p.21)

El nivel individual o primera imagen encuentra la causa del conflicto en la naturaleza o comportamiento del hombre, que es finalmente el que lidera y conduce a los Estados a la guerra. Waltz analiza dos tipos de visiones que caben en esta imagen: las de los pesimistas como Morgenthau que “(...) piensa que la ubicuidad del mal en la conducta humana surge de la inextirpable ambición de poder que posee el hombre y que transforma iglesias en organizaciones políticas... revoluciones en dictaduras... el amor a la patria en imperialismo” (1959, p.34); y las de los optimistas, como los de la escuela behaviorista que consideran que a través de la educación el comportamiento hostil de los hombres se puede moderar, lo que ayudará a acabar con el conflicto.

Rafael Velasquez Flores, en un comentario del texto de Waltz, incluye también un par de dimensiones más que pueden explicar la causa del conflicto desde lo individual, a saber, el comportamiento de individuos que pertenecen a las organizaciones dentro del Estado cuyas acciones se ven influenciadas por la cultura organizacional o por las presiones o tensiones dentro del grupo, y las características personales de los tomadores de decisiones:

“Según este enfoque, los sujetos seleccionan las alternativas de acuerdo con ciertos rasgos psicosociales: la personalidad, el código de valores, la salud mental y física, el ego y la ambición, la historia política y las experiencias personales” (Flores, 2004. p.70)

En el nivel estatal o la segunda imagen para explicar el conflicto, Waltz plantea que las circunstancias internas de los estados como su organización política, su ubicación, su tamaño, la historia y la tradición, entre otras, constituyen la clave para entender la guerra y la paz

Nuevamente, como en el primer caso, Waltz analiza la posición de los optimistas y de los pesimistas. Entre los segundos ubica a todos aquellos pensadores que de una u otra forma sostienen que después de calcular los costos de las guerras, los estados tenderán a cooperar. Entre estos pensadores se menciona a Immanuel Kant quien consideraba que después de las guerras los estados evolucionarían hasta un sistema republicano de paz o a Woodrow Wilson quien consideraba que la expansión de la democracia acabaría con las guerras.

“El criterio de los liberales del siglo pasado con respecto al Estado se sustentaba en la armonía, unida generalmente a la suposición de la perfectibilidad infinita de los hombres; esto conducía a una situación en que las funciones de gobiernos decaerían o desaparecería. Su suposición respecto a las relaciones internacionales se basaba en la suposición de la armonía y de la infinita perfectibilidad de los Estados” (Waltz, p. 117)

Retomando autores como Moravcsik y Merle, entre otros, Rafael Velásquez Flores amplía lo planteado por Waltz y señala que la conducta que conduce a los estados a la guerra puede analizarse teniendo en cuenta cómo se toman las

decisiones al interior del Estado o los factores internos que explican esas decisiones. Sobre lo primero señala que las decisiones de los estados pueden ser entendidas como producto de la presión de grupos nacionales (la sociedad central), como producto del aparato administrativo o de la rama ejecutiva (Estado central) o desde el juego de las instituciones que como la educación, la representación y la administración vinculan a la sociedad y el Estado (Flores, p.65).

Entre los factores internos señala los políticos, como el tipo de gobierno, la estabilidad y la cohesión; los económicos como el desarrollo y la producción interna; los geográficos, los ideológicos, la cultura, el interés nacional y el proyecto nacional. Sobre éstos últimos aclara:

“A pesar de ser un concepto muy controversial, el interés nacional es considerado como el fundamento de la política exterior. Esto es así porque, en general, la política exterior busca encontrar, en el ambiente internacional, aquellos elementos que ayuden a satisfacer las necesidades más esenciales del Estado. El proyecto nacional es también motor de la política exterior y se define como el conjunto de aspiraciones que una comunidad nacional quiere alcanzar de manera colectiva” (Flores, p. 66).

Por último Waltz considera la tercera imagen o nivel sistémico según la cual la guerra surge de la anarquía en el sistema internacional. Según el autor, aun cuando la naturaleza humana se pudiera modificar para evitar el conflicto, y los Estados se pudieran mejorar para volverse pacifistas, esto no garantizaría la paz mundial pues en el nivel sistémico hay múltiples actores, con múltiples intereses.

“(…) a medida que las democracias occidentales se inclinaban más hacia la paz, Hitler se volvió más beligerante. La propensión hacia la paz de algunos

participantes de la política internacional puede aumentar y no disminuir la posibilidad de guerra: Esto ilustra el papel que juega la causa permisiva: el ambiente internacional” (Waltz, 1959 p. 257)

Las relaciones en el nivel sistémico deben entenderse desde cinco variables:

- Los actores, que según el neorealismo no son sólo estados, sino también los organismos internacionales, las empresas transnacionales, la opinión pública internacional, las ONGs, entre otros.
- Los objetivos de estos actores y los medios que tienen para alcanzarlos, entre los cuales no sólo se encuentra la negociación, sino por supuesto la violencia.
- La interdependencia entre los actores, entendida como la interconexión, vulnerabilidad y sensibilidad que existe entre dos países; y la polarización del sistema que hace referencia a la flexibilidad de las alianzas entre los actores.
- La distribución de poder y de riqueza.
- La presencia de regímenes internacionales (Flores, p.257).

Así pues, a pesar de que un Estado sea democrático y que los líderes que los conduzcan sean virtuosos, desde las consideraciones sistémicas

“Un estado utilizará la guerra para lograr sus objetivos si, después de evaluar las posibilidades de éxito, considera más importantes esas metas que las bondades de la paz. (...) Como cada estado puede hacer uso de la fuerza en cualquier momento, todos deben permanecer constantemente preparados para contrarrestar la fuerza con la fuerza o pagar el precio de su debilidad” (Waltz, p.178)

Con base en lo anterior, en el realismo estructural desde un enfoque sistémico, se entenderá al Estado en términos de una caja negra y se destacará como principio

ordenador del sistema internacional a la anarquía. El Estado entonces apuntará a extender sus propios intereses, pero la misma naturaleza del sistema lo obligará a jugar, teniendo en cuenta los otros competidores, porque el sistema obliga a actuar a los estados de una forma u otra. En esta medida, aunque sea difícil de mantener, reconocen que la cooperación existe (Ripoll, 2007).

Si bien el Estado sigue siendo el actor más importante dentro del sistema internacional y la supervivencia, el bienestar y la defensa de los valores nacionales continúan siendo objetivos válidos de política exterior (Reynolds, 1977) también es importante saber que existen otras vías por las que se pueden potenciar dichos objetivos sin ir en contravía del interés nacional. Esto es posible desde una perspectiva neorrealista cooperativa que lo que propone en materia de seguridad es que los estados pueden adoptar la cooperación para enfrentar los problemas referentes a la seguridad internacional, evitando el uso de la fuerza y la confrontación, sin perder su poder de toma de decisiones, pero sí involucrando voluntad política en las medidas que se tomen en conjunto (Rojas, 1999, p.23).

Bajo este precepto, los conceptos de cooperación y seguridad van a ser el eje central de este análisis. El dilema de seguridad dentro de la estructura del sistema internacional se desprende del ambiente anárquico del mismo y de las interacciones multidireccionales que allí se producen (Witke, 2009, p.29). Los Estados siempre estarán en constante incertidumbre ya que desconocen los intereses y las futuras acciones de otros actores del sistema que puedan afectarlos al interior de sus estados. Efectivamente, como los estados no pueden garantizar el mantenimiento de la paz por la simple vía de las alianzas militares, se ven obligados a participar de procesos cooperativos y del diálogo político que disminuyan la percepción de amenazas a su seguridad.

Los estados se integran de forma espontánea, porque es su naturaleza, porque quieren ayudar a otro, o porque simplemente no hay otra opción en el actual mundo donde la interdependencia es inherente al sistema internacional (Keohane, Nye, 1988). Para el Neorrealismo, la institucionalidad multilateral no es un esfuerzo voluntarista cooperativo, donde todos ganan, ni un ejemplo excelso de un supuesto espíritu de *comitas gentium*. Por el contrario, es un espacio donde los estados hacen uso de la diplomacia para obtener beneficios nacionales (Witke, 2009, p. 29). En este sentido, la integración y la cooperación deben ser entendidas como herramientas que utilizan los estados para preservar sus propios intereses y que se van integrando desde distintas dimensiones para alcanzar sus objetivos nacionales, pues en algún punto los intereses de los estados se vuelven comunes, cuando las amenazas dentro del sistema se hacen a la vez comunes y es esto lo que los lleva a cooperar y a unir fuerzas para preservar su supervivencia, o en algunos casos, para fortalecer su poder frente al resto de actores estatales internacionales¹.

¹ Como fundamento de lo anteriormente dicho es importante remontarse a lo que hoy se conoce como el proceso de integración más avanzado y fuerte del mundo: La Unión Europea. A finales de la Segunda Guerra mundial, Europa inició la construcción de un modelo integracionista con bases en la cooperación regional. En 1951 se firmó el Tratado de París por parte de seis países, todos hasta el momento afectados significativamente por la guerra, entre los que estaban Bélgica, Francia, República Federal de Alemania, Italia, Luxemburgo y Países Bajos. En este momento se constituyó la Comunidad Económica del Carbón y del Acero CECA, lo que dio paso años más tarde a la constitución de la Comunidad Económica Europea y a otra serie de organismos e instituciones en materia social, política y de seguridad que caracterizaron la construcción del bloque. Hasta este punto podría pensarse que estos países estaban motivados por fortalecerse como una de las regiones potencia del mundo e integrarse porque pretendían manejar altos índices de ingresos y una mejor calidad de vida como los que representan en la actualidad. Sin embargo, a nuestro parecer este fue un proceso donde primaba la supervivencia en el marco realista clásico, donde utilizaron la cooperación para no desaparecer. Europa ya había sido epicentro de dos guerras mundiales, una tercera quizá hubiese sido desastrosa para la región y en ambas guerras Alemania tuvo una participación y hasta cierto punto culpabilidad, que los países de la región europea no podían permitir que pasase de nuevo. Es por este motivo que sin descuidar sus intereses, ni su independencia como estados nacionales, han tratado de maximizar sus objetivos de interés nacional mediante un proceso de integración, hasta el momento exitoso y único a nivel mundial.

Con base en los anteriores supuestos teóricos, se analizará en capítulos posteriores cuál ha sido el manejo de la política exterior de Colombia frente a la propuesta de UNASUR y cuáles son las implicaciones que tiene la creación del Consejo Suramericano de Defensa para el país y la seguridad regional. UNASUR se crea como un escenario donde los países suramericanos fortalecerían la unidad regional y el proceso de integración generaría una estructura más fuerte de participación a nivel internacional (Yopo, 2009).

En el marco de la UNASUR se ha propuesto la creación del Consejo de Defensa Suramericano como una herramienta para mantener la paz y la seguridad en la región, inmersa en el marco de la Carta de las Naciones Unidas pero privilegiando una estructura regional de integración y cooperación, inicialmente sólo en el sur del continente americano, debido a que para los estados suramericanos organismos como la OEA han presentado un progresivo debilitamiento en su capacidad de contribuir a la solución pacífica de disputas entre los países miembros (Serbin, 2009, p.152).

El concepto de seguridad nacional está relacionado con la preservación y fomento de los intereses nacionales (David, 2008, p.65) y ha evolucionado adaptándose a lo largo de la historia, pero siempre se ha mantenido como prioridad para los estados en todo el mundo. En este sentido, la seguridad se refiere a sensación de libertad de amenazas y a la destreza de los estados y las sociedades de mantener su identidad independiente y su integridad funcional en contra de las fuerzas del cambio que consideren hostiles (Buzan, 1991, p. 432)

Tanto para el realismo como para el neorrealismo, el objeto referente de la seguridad es la integridad territorial del Estado, ya que a partir de la posición en la que se encuentre dentro del sistema podrá conservar y preservar los intereses de la nación y los valores nacionales (Orozco, 2005). Esta hipótesis referiría hoy a

una sola dimensión del concepto de seguridad; analistas como Barry Buzan han trabajado la seguridad como un fenómeno de múltiples dimensiones, debido a los cambios que se han venido presentando desde la posguerra fría. Buzan plantea que uno de los problemas a los que actualmente se enfrentan los analistas del tema de seguridad recae en el hecho de pensar que las dificultades que más afectan la capacidad de supervivencia de los estados- en especial los de la región suramericana- son meramente de carácter estratégico militar y no se reconocen los de carácter político-económico-social y hasta medioambiental (Buzán, 1991).

Es posible analizar el tema de la seguridad regional desde ambas perspectivas, ya que si bien es cierto que las percepciones de amenazas para los estados han cambiado a través del tiempo,-como se analizará más adelante- y que se han venido gestando corrientes que aluden a la interdependencia de los estados (Keohane, 1988), y que cada día existen más instituciones vinculantes en temas comerciales, políticos y hasta de seguridad, también es cierto que en la región suramericana el concepto de territorialidad sigue muy vigente, y la mayoría continúa relacionando el tema de la supervivencia con la protección de sus fronteras, refuerzan sus equipos militares como muestra de fortaleza dentro del sistema, lo que supone ahora que la estructura del sistema es determinante para el desarrollo de las estrategias de participación dentro del mismo, determinado, claro está, por el interés nacional de los participantes.

Otra concepción sobre la seguridad se encuentra en la teoría de la integración neofuncionalista de Enerst Haas (1971), según la cual la cooperación puede forjar mecanismos de propagación en las altas esferas de la política y contribuye al sentido de unidad y de seguridad de los estados. Así mismo, se plantea que cada uno de los miembros del proceso de integración puede llegar, a través de la cooperación, a compartir un sistema de seguridad en el cual las esferas políticas promuevan mecanismos de confianza (Orozco, p.153). Actualmente, se han

promovido, en Suramérica, muchas iniciativas integracionistas, sin embargo, en muy pocos países de la región han tomado el tema de la integración como posible herramienta de política exterior de seguridad, ya que ha primado más el instinto de supervivencia y demostración de poderío entre los mismos estados, lo que se ve reflejado en decisiones inconsistentes, falta de institucionalidad, poco poder relativo de decisión en la comunidad internacional, entre otras características.

Estas dos perspectivas teóricas, una neorrealista clásica y otra sobre integración y cooperación hallarán un punto de encuentro en la noción teórica de “Neorrealismo Cooperativo” (David, 2008, 78).

Así pues, es importante recalcar que los problemas de seguridad no pueden ser abordados desde una sola perspectiva, ya que siempre existirán fuerzas de cambio que no vienen por una única vía. Esta forma de asumir la seguridad desde distintas dimensiones se relaciona directamente con las amenazas a las que está sometido un Estado dentro del sistema internacional (Buzan, 1991, p. 432).

1.2 EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD

Desde el fin de la Guerra Fría se han suscitado muchos cambios en las relaciones internacionales y dentro del sistema internacional; durante cerca de 50 años, el mundo construyó un concepto de seguridad interna en torno a la confrontación de las dos super potencias- EE.UU y URSS- en un esquema bipolar, basado en el equilibrio de poder militar como principal factor para la no agresión (Restrepo, 2004, p.37). En ese momento se crearon esquemas basados en la seguridad colectiva, por un lado, la OTAN alrededor de los Estados Unidos y, por el otro, el Pacto de Varsovia en defensa del comunismo soviético. Para América Latina también se diseñó un esquema basado en la seguridad colectiva sustentado en la

Organización de Estados Americanos y en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca TIAR en el cual el enemigo común era el comunismo, de acuerdo con la estructura bipolar de Guerra Fría.

Al terminar la Guerra Fría los cambios en materia de seguridad no se hicieron esperar, aunque el esquema sobrevivió a la coyuntura, la desaparición del comunismo como una amenaza para el hemisferio produjo un vacío inmenso que dejó a la seguridad hemisférica en un limbo conceptual (p.38). Con los cambios que se suscitaron en el sistema internacional desde finales de la guerra, han ido surgiendo nuevas doctrinas alternativas para analizar el concepto de seguridad, más allá del concepto clásico relacionado con temas netamente bélico-militares y de protección de las fronteras nacionales, en que se fundamentaba la teoría realista.

Aparecen, entonces, nuevos conceptos de seguridad y cambios en las agendas en la medida en que cambian las concepciones de amenazas, entendidas ya no desde los términos de la fuerza sino en el marco de un mundo interdependiente (Restrepo, 2004).

1.3 SEGURIDAD: UN ACERCAMIENTO A LOS CONCEPTOS

La seguridad está definida en términos de Defensa Nacional o del interés nacional como ya se mencionó, Harold Brown la define en este contexto como:

“(...) la capacidad para preservar la integridad física de la nación y de su territorio; de mantener sus relaciones económicas con el resto del mundo en términos convenientes; de proteger su naturaleza, sus instituciones y su gobierno de los ataques provenientes del exterior y de controlar sus fronteras” (Brown, 2000, p.9)

La concepción de seguridad internacional con relación a la confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética estructurando un esquema de seguridad basado en el equilibrio de poderío militar como factor principal para la no agresión data de una vigencia aproximada de 50 años , sin embargo, hace casi 14 años se inició un debate hemisférico en el continente que deja como resultado el comienzo de la revisión de las alternativas que pueden hacer viable un sistema de seguridad equilibrado con fuertes bases y un concepto de seguridad común que responda a todos los desafíos del presente.

El desarrollo de la seguridad ha tomado diferentes tintes y ha girado en torno a múltiples concepciones, algunas con más fuerza que otras. Los conceptos de seguridad que hasta la fecha han venido tomando fuerza en el análisis de las relaciones internacionales son *seguridad colectiva, cooperativa, defensiva, preventiva, multidimensional y humana* con base en los ensayos de Seguridad y Democracia del texto de César Andrés Restrepo, publicado en el año 2004.

1.3.1 Seguridad colectiva

Bajo este concepto, todos renuncian al uso de la fuerza y se disponen para ayudar a cualquier Estado socio que sea atacado siempre y cuando el ataque no nazca de un conflicto bilateral, de esta manera, contempla el uso de la fuerza colectiva internacional contra la parte ofensiva en procura de mantener el orden en la comunidad.

1.3.2 Seguridad Defensiva

Se trata de una postura militar en la que un Estado unilateralmente se prepara y está en capacidad de resistir cualquier ataque pero no está en capacidades de mantener un ataque ofensivo transfronterizo. La preparación militar y política está dada por cada Estado y no puede transponer las acciones netamente defensivos.

1.3.3 Seguridad preventiva

A diferencia de la seguridad defensiva, bajo esta concepción, un Estado está preparado y cuenta con las capacidades políticas y armadas para derogar o neutralizar una amenaza potencial al orden o a la seguridad nacional o internacional. Se ha convertido en un arma de doble filo, puesto que se puede prestar para que, con argumentos de *seguridad preventiva* se inicie ofensiva militar con fines diferentes a mantener el orden internacional.

1.3.4 Seguridad multidimensional

Este enfoque permite concebir la seguridad en un ámbito más amplio que abarque o que plantee alternativas encaminadas a la solución de conflictos y problemas actuales como el tráfico ilícito de armas y drogas, el VIH/SIDA, crimen transnacional, los desastres ecológicos y la pobreza tal como lo planteó Owen Arthur en la Asamblea General de la OEA en Barbados en el año 2002. En este sentido, éste modelo plantea alternativas diferentes a la respuesta castrense para la solución de conflictos.

1.3.5 Seguridad humana

Argumenta la seguridad en términos humanos, es decir, tiene un enfoque hacia la protección de las personas y sus libertades vitales. Propone crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida. Aquí la capacidad militar no toma demasiada importancia aunque tampoco la descarta.

1.3.6 Seguridad cooperativa

La seguridad se torna en términos de confianza y se fundamenta en principios de respeto por parte de cada Estado, donde cada uno es actor principal del sistema

de seguridad. Toman principal importancia las soluciones no militares y les quita mérito al rechazar las acciones militares. Aquí todos están llamados a aportar, es un sistema incluyente puesto que permite el ingreso de cualquier Estado a la comunidad siempre y cuando no represente ningún riesgo. En este orden de ideas la seguridad internacional no cuenta con fuerza militar.

El paso de un concepto tradicional de seguridad basado en amenazas de tipo militar a otras con características más humanas y comunitarias ha planteado la necesidad de reformular las teorías tradicionales y diseñar nuevas estrategias para alcanzar la anhelada seguridad y paz internacional.

La seguridad cooperativa hace referencia a un principio estratégico que busca alcanzar su propósito a través del “consenso institucionalizado” en lugar de la amenaza de coerción física o material. Presupone fundamentalmente objetivos de seguridad compatibles y busca establecer “relaciones colaborativas” en lugar de confrontaciones entre los establecimientos militares nacionales (Nolan, 1994, p.202). En este sentido, esta teoría busca generar acuerdos entre los estados donde se diseñen medidas preventivas hacia conflictos que se puedan presentar entre ellos.

En consecuencia con lo anterior, otros estudiosos del tema han definido a la seguridad cooperativa como la teoría que pretende conseguir la seguridad por medio del consentimiento institucionalizado, entre los actores internacionales involucrados en el sistema, en lugar de que entre ellos se utilice la amenaza o el uso de la fuerza coercitiva para subsanar sus diferencias. En principio se supone que los objetivos de seguridad de los Estados miembros han sido reconocidos como comunes y compatibles, y se ha conseguido establecer relaciones de cooperación entre ellos para alcanzarlos.

La seguridad cooperativa se encuentra bajo los preceptos de la teoría del neorrealismo cooperativo que supone que la cooperación es viable y posible para disminuir los riesgos de la inseguridad y garantizar los beneficios de la paz para cada uno de los estados parte del sistema internacional. (David, p.78). En consecuencia, en la actualidad algunos estados latinoamericanos como Chile, Brasil, Argentina y Venezuela han promovido el desarrollo de bloques o acuerdos para promover la seguridad regional vía cooperación inter estatal, sin embargo, algunos otros países todavía se encuentran renuentes a diseñar una institucionalidad sobre el tema, ya que consideran podrían verse afectados en su soberanía nacional y ser objeto de intervención en sus asuntos por parte de otros miembros.

Este panorama ha propiciado un ambiente de incertidumbre y tensión, ya que tras esta debilidad institucional se esconden diferencias políticas y enfrentamientos ideológicos por parte de algunos gobiernos, lo que podría convertirse en una amenaza para la paz y estabilidad regional.

CAPÍTULO 2

PANORAMA INSTITUCIONAL DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA

2.1 BREVE HISTORIA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

El sistema de seguridad en el sistema interamericano está formado por un conjunto de normas, propósitos y principios, así como por un conjunto de elementos de dirección y ejecución. Las normas configuran las bases jurídicas

que permiten crear las condiciones necesarias para enfrentar las amenazas y los elementos configuran los medios para desarrollar e implementar políticas activas que se ordenen racionalmente para enfrentar las amenazas.

Como lo señala Klepak el sistema incluye elementos “(...) centrales y otros periféricos, algunos obsoletos y otros muy actuales, algunos aceptados por todos y otros aceptados sólo por una parte de la comunidad, algunos son acerca de defensa mientras otros tienen más que ver con la seguridad, y algunos son formales y otros altamente informales” (Klepak, 2000, p.14).

Entre estos elementos se destacan:

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca TIAR firmado en 1947 y hoy en día considerado ineficaz por el fracaso en su aplicación en la Guerra de las Malvinas en 1982. Sin embargo, el TIAR durante su vigencia ha sido aplicado con éxito en numerosas oportunidades y ha contribuido a la solución de conflictos surgidos entre países de la región y a preservar la paz y la seguridad, dentro del marco de cooperación y solidaridad en que se fundamenta, siguiendo los lineamientos de la teoría del neorrealismo cooperativo de las relaciones internacionales.

Existen otras instituciones como El Comité de la OEA de Seguridad Hemisférica; La Junta Interamericana de Defensa, hoy en día con funciones muy limitadas; El Colegio Interamericano de Defensa, donde se dictan cursos y capacitaciones para altos oficiales de los ejércitos de América Latina, entidades con sede en Washington auspiciadas por el Gobierno de los Estados Unidos; Las Conferencias de Comandantes de las Fuerzas Armadas de las Américas; la Reunión de Ministros de Defensa de las Américas; los acuerdos conjuntos o pactos de ayuda que se remontan a la Guerra Fría y cubren áreas como estandarización, capacitación venta y transferencia de armas.

Durante la guerra fría los países latinoamericanos recibían armas a bajo precio a cambio de colaboración con los Estados Unidos y acceso a recursos estratégicos (Klepak, 2000). Entre estos acuerdos se encuentran el plan antinarcoóticos de implementado en Bolivia en los 80, conocido como el Plan Dignidad en Bolivia y el Plan Colombia.

Además, en el marco de la OEA los estados han creado otros órganos que vienen cumpliendo una destacada labor como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y la Convención Interamericana contra la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA).

2.1.1 El sistema Interamericano desde el siglo XIX al fin de la Guerra Fría

La preocupación por la seguridad en la región es previa a la creación del Sistema Interamericano. En la segunda década del siglo XIX el presidente Monroe de los Estados Unidos manifestó su preocupación por la expansión imperial de los países de la Santa Alianza en la región lo que se concebía como una amenaza no sólo para los Estados Unidos sino para los nacientes estados. En su mensaje al Congreso el Presidente Monroe rechazó toda intervención europea en los asuntos americanos y toda tentativa de colonización en cualquier territorio americano por parte de los países europeos, lo que se denominó la Doctrina Monroe. Esta doctrina no se utilizó en su concepción original y fue aplicada por distintos gobiernos de los Estados Unidos con el propósito de intervenir

abiertamente en América Latina y el Caribe, de esta forma, se constituyó en gendarme de la región y aplicó el corolario: "América para los americanos". Bajo la misma percepción en 1826, Simón Bolívar organizó el Congreso de Panamá con el fin de crear una federación de defensa hemisférica integrada por los países latinoamericanos ante la amenaza que representaba la Santa Alianza y las ideas de reconquista. A pesar de que el tratado respectivo fue firmado en Panamá, no fue ratificado por los países lo que condujo al fracaso del gran proyecto del libertador.

En la Primera Conferencia Panamericana efectuada en Washington en 1889, con la que comenzó a construirse el sistema interamericano a través de la creación la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas, también se abordó el tema de la seguridad que era prioritario para los Estados Unidos, país que convocó la conferencia, pero no se llegó a ningún acuerdo. En ese contexto se consideraba que la principal amenaza era el conflicto entre los estados americanos, por lo que se discutió un plan de arbitraje. La misma preocupación se ventiló en la Segunda Conferencia Panamericana, realizada en México en 1901, en la que los países miembros se adherieron a los principios de las Convenciones de la Haya de 1889 sobre resolución de conflictos. En la Tercera Conferencia Panamericana celebrada en Río de Janeiro en 1906, se ratificó la adhesión al procedimiento del arbitraje para la resolución de los conflictos y se recomendó la participación de los Estados en la II Conferencia de La Haya de 1907, con el propósito de suscribir una Convención de Arbitraje a nivel mundial.

En la Quinta conferencia realizada en Santiago de Chile en 1923 se firmó el Pacto de Gondra con el propósito de prevenir conflictos entre los estados. Se estableció el procedimiento de la investigación por parte de una comisión de 5 miembros nacionales de estados americanos, en caso de que surgieran conflictos entre los países que no fueran resueltos por vías diplomáticas o a través del arbitraje.

En la Séptima Conferencia Panamericana celebrada en Montevideo en 1933, se firmó la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, que consagró el Principio de no intervención en su art. 8º: “Ningún Estado tiene derecho de intervenir en los asuntos internos ni en los externos de otro”. Esta Convención fue suscrita con algunas reservas por el Gobierno de Estados Unidos.

En el año 1936 se celebró en Buenos Aires la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, en la que se firmó el Protocolo sobre no intervención, se reiteró el principio consagrado en la Convención aprobada en la Séptima Conferencia, el cual fue aprobado sin reservas por los Estados Unidos, en el marco de la política del buen vecino del Gobierno de Franklin Roosevelt. También se suscribió en esta Conferencia la Convención sobre mantenimiento, afianzamiento y restablecimiento de la paz, que establece el “sistema de consultas” en caso de verse amenazada la paz de las repúblicas americanas con el objeto de prevenir una guerra y adoptar fórmulas de cooperación pacifista. (Caicedo Castilla, 1970)

La Tercera Reunión de Consulta de ministros de Relaciones Exteriores fue celebrada en enero de 1941 en Río de Janeiro con motivo del ataque a Pearl Harbor y en un contexto en que se percibía como amenaza un ataque del eje a los países americanos, allí se resolvió crear la Junta Interamericana de Defensa (JID) encargada de “ (...) coordinar un esfuerzo de guerra militar e incluso económico (...) por parte de las repúblicas americanas y establecer una zona de defensa incluyendo Canadá (...)” (Klepak, 2000) Cuando la guerra terminó, la JID se mantuvo encargada de preparar y mantener actualizada la defensa común. Hoy sólo tiene funciones consultivas y está conformada por un consejo de delegados de los países miembros y un presidente que siempre ha sido un oficial norteamericano. Económicamente depende de la OEA pero es autónoma administrativamente. Está a cargo del Colegio de Defensa Interamericano.

En 1945 en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, se firmó el Acta de Chapultepec, que es un documento básico sobre asistencia recíproca y solidaridad americana contra la agresión. Se consagró el principio de que todo atentado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio o contra la soberanía o independencia política de un Estado americano, será considerado como un acto de agresión contra los demás Estados americanos, proviniera éste de un Estado extracontinental o del mismo continente. (Caicedo, p. 69). En el Acta se contemplan igualmente normas concretas para la aplicación de sanciones al agresor y se recomienda la celebración de un tratado especial destinado a hacer frente a las amenazas o actos de agresión para determinar las medidas a tomar en caso de que esto sucediera.

2.1.2 Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

Dentro del marco de la Guerra Fría y en cumplimiento de lo dispuesto en el Acta de Chapultepec, en 1947 se firmó en Río de Janeiro el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en el que los estados americanos establecen un sistema de defensa colectiva en el continente y en su art. 1º: ...condenan formalmente la guerra y se obligan en sus relaciones internacionales a no recurrir a la amenaza ni al uso de la fuerza ...". Se comprometen a someter toda controversia que surja entre ellas a los medios de solución pacífica consagrados en el derecho internacional (art. 2). En el art. 3, que es la columna vertebral del Tratado, se estipula que el ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado americano será considerado como un ataque contra todos los estados americanos y las partes se obligan a colaborar en la defensa común del país

agredido. Se estableció igualmente que el Órgano de Consulta, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores, se reuniría inmediatamente para examinar las medidas que debía adoptarse a fin de controlar la situación y preservar la paz y la seguridad, las cuales podían ir desde la ruptura de las relaciones diplomáticas y económicas hasta el uso de la fuerza armada.(art. 8°).

En 1975 se introdujeron modificaciones al TIAR, entre ellas se establecieron procedimientos para trasladar el conflicto, en caso necesario, al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. No obstante, como ya se mencionó, por su inoperancia en la Guerra de las Malvinas y por las diversas interpretaciones en su aplicación durante la guerra fría, ha sido objeto de críticas y cuestionamientos por parte de algunos gobiernos, y en el caso de México, ocasionaron la denuncia del Tratado en el año 2002 y su consecuente retiro del sistema de seguridad colectiva.

2.1.3 La Guerra de las Malvinas

Conviene hacer un breve análisis sobre el conflicto existente entre Gran Bretaña y Argentina por la soberanía de las Islas Malvinas o Falkland Islands, que llevó a los dos países a una absurda confrontación bélica en 1982, con ocasión de la ocupación armada por parte de Argentina de las islas, que estaban en posesión de Inglaterra desde el año de 1833, cuando fueron expulsados los argentinos quienes siempre han reclamado sus derechos soberanos sobre este territorio. Frente a la ocupación por la fuerza de las islas por Argentina, Inglaterra despachó una flota de buques de guerra, aviones y tropas para recuperar las islas y acudió al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que aprobó la Resolución 502 de 1982, por medio de la cual ordenó la suspensión de las hostilidades y el retiro inmediato de las fuerzas militares argentinas de las islas, hizo un llamado a

los dos gobiernos para buscar una solución diplomática a sus diferencias de acuerdo con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. Argentina, ignorando el mandato del Consejo de Seguridad, decidió convocar el Órgano de Consulta del TIAR y solicitó a los cancilleres americanos condenar la proyectada agresión de Inglaterra y el apoyo y solidaridad a sus pretensiones sobre las islas. El 29 de mayo de 1982, la Reunión de Consulta aprobó la Resolución II en la cual rechazó la agresión de Inglaterra y otorgó su total respaldo y solidaridad a Argentina, con la abstención de Estados Unidos, Colombia, Chile y Trinidad y Tobago. Colombia al explicar su abstención, a través del Canciller Carlos Lemos Simmonds, sostuvo que el TIAR no era aplicable para favorecer las soluciones de fuerza de un Estado americano contra otro extracontinental y que el Estado que primero utilizó las vías de hecho queda impedido para invocar las cláusulas del TIAR en defensa de su acción o de sus aspiraciones. El acto de fuerza de los argentinos del 2 de abril, le quitaba a la acción de Inglaterra el carácter de una agresión no provocada. Colombia apoyó la reivindicación argentina de las islas por los medios diplomáticos consagrados en el derecho internacional, pero no con el uso de la fuerza². No obstante, las gestiones adelantadas por diferentes gobiernos, entre ellos el de Colombia, así como por organizaciones internacionales, la guerra no pudo evitarse y la flota inglesa atravesó el Atlántico, se enfrentó con las tropas argentinas y recuperó por la fuerza las Islas Malvinas que aún continúan en poder de Inglaterra. Esta absurda guerra dejó un saldo de más de mil víctimas, grandes pérdidas

² El Canciller de Colombia expresó en su discurso: “ Tal como mi país lo expreso dos veces, primero en la exposición del Embajador Carlos Bernal ante el Consejo Permanente de la Organización y después en la mía esta mañana, no queda duda de la precipitada convocatoria del Organo de Consulta no ha sido otra cosa que un lamentable ejercicio de futilidad.” ...“Colombia señores cancilleres, advirtió de antemano lo que iba a ocurrir y ve con preocupación que no puede ocultar que el espíritu de instrumento serio, jurídicamente irreprochable y necesario para la integridad de las naciones débiles, sale de esta reunión maltrecho e innecesariamente desfigurado.” ...“Colombia, naturalmente, salva su responsabilidad respecto al uso equivocado que se ha hecho del instrumento y a los gravísimos precedentes que este hecho genera. Y confía en que ese error deplorable logre enmendarse cuando se haga claridad sobre la inoportunidad de este acto y prevalezcan la serenidad y la razón sobre la exaltación y el apresuramiento.” (Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores, 1981-1982, Carlos Lemos Simmonds pp.266 ss)

económicas y sociales para los argentinos y el grave debilitamiento del Tratado de Asistencia Recíproca que había demostrado ser un instrumento eficaz en la solución pacífica de conflictos y el mantenimiento de la paz en el Continente. Pero como lo pronosticó el Canciller de Colombia en la Reunión de Consulta, su aplicación equivocada traería graves consecuencias al sistema de seguridad colectiva construido con grandes esfuerzos por los países americanos en 1947.

2.1.4 Otros instrumentos sobre seguridad

En 1961 con la Carta de Punta del Este se puso en marcha, por iniciativa del presidente Kennedy, la Alianza para el Progreso, orientada a impulsar el desarrollo en la región dentro del marco del sistema capitalista, bajo el supuesto de que la revolución comunista sólo triunfaba en sociedades atrasadas, como había sido el caso de Rusia y China.

En 1962 se formaron el Comando Conjunto del Sur de los Estados Unidos y el Colegio Interamericano de Defensa, con sede en Washington, cuyo objetivo era formar personal militar y civil de los países americanos como asesores en temas de seguridad y defensa. Después del fin de la guerra fría el Colegio fue muy criticado por mantener la visión de la bipolaridad en sus cursos y hacer propaganda anticomunista que ya era anacrónica. Uno de los argumentos para mantenerlo en la actualidad es que facilita el contacto entre oficiales militares de los países miembros lo que permite poner las bases para relaciones mutuas de confianza y cooperación.

A inicios de los años 60 se inauguraron las conferencias anuales de Comandantes de las Fuerzas Armadas. Estas reuniones se realizaron anualmente, un año en Estados Unidos y el siguiente en un país latinoamericano con la ayuda logística de

los Estados Unidos. Aunque las conferencias siguen realizándose, han sido criticadas por la influencia que los Estados Unidos ejercen sobre ellas.

Del período aquí reseñado, entre 1820 y 1990, año en que terminó el período de la Guerra Fría, puede deducirse que la visión de seguridad hemisférica ha sido fuertemente condicionada por la visión de seguridad de los Estados Unidos. En una primera etapa que se inició en la segunda década del siglo XIX, con la aplicación de la Doctrina Monroe y posteriormente con sus corolarios, las intervenciones militares de los Estados Unidos en América Latina y el Caribe, se ajustaron a los fundamentos de lo que años más tarde se conocería como la teoría realista de las relaciones internacionales.

En una segunda etapa durante el período de la guerra fría, se suscribieron diversos instrumentos de seguridad en el sistema interamericano dentro de un contexto de interdependencia que se ajustó a los elementos propios de la teoría del Neorrealismo Cooperativo. Sin embargo, los acuerdos y los compromisos adquiridos por los gobiernos estuvieron orientados a frenar la amenaza comunista pasando incluso por encima de principios y declaraciones propios del sistema, como fueron el principio de no intervención en los asuntos internos de otros estados, firmado sin reservas por los Estados Unidos en la Conferencia de Buenos Aires sobre la Consolidación de la Paz en 1936, y por supuesto otros compromisos como la defensa de la democracia, incluidos en diversos tratados interamericanos, en particular la Carta de la OEA de 1948. Ejemplo de las trasgresiones fue la intervención norteamericana en varios países de la región para derrocar gobiernos nacional- populares elegidos democráticamente, como ocurrió en Guatemala en 1954, en República Dominicana en 1965, en Grenada en 1983 y en Panamá en 1989.

2.1.5 La posguerra fría

En la posguerra fría la aparición de nuevas amenazas desbordó el antiguo sistema de seguridad. Un tratado como el TIAR, por ejemplo, era rebasado por fenómenos como el narcotráfico, las migraciones y la criminalidad. Por eso algunos propusieron reformas al sistema de seguridad. Unas propuestas fueron radicales, como las del general Edgardo Mercado del Perú, que propuso el desmantelamiento del sistema y su reemplazo por uno para Norteamérica, otro para el Caribe y otro para Suramérica. (Klepak, 2000). Lo que en la práctica ocurrió es que algunas instituciones se reformaron, otras quedaron igual, se crearon otras nuevas, así que el sistema actual es un híbrido entre instituciones de la guerra fría y nuevos esquemas.

La primera iniciativa de la OEA para adecuar las instituciones y los instrumentos de seguridad al nuevo contexto, fue la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica del Consejo Permanente de la OEA. Uno de sus primeros objetivos fue la creación de medidas de confianza, para lo cual se realizó una reunión de expertos en Buenos Aires en 1994. Siguiendo esta iniciativa se reunió en Chile la Primera Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad; la segunda se realizó en Honduras 1998. Se acordó en esta Conferencia que para garantizar la confianza los Estados notificarían sobre ejercicios militares; limitarían armas convencionales, entre otras.

En 1997 se firmó la Convención interamericana contra la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA) y en 1999 la Convención Interamericana sobre Transparencia en las adquisiciones de armas convencionales que obliga a los estados firmantes a emitir un reporte anual sobre sus compras de armamento y sobre las exportaciones de los mismos.

En relación con el problema de las drogas, se creó en 1986 la Comisión Interamericana para el control del abuso de Drogas CICAD que impulsó la aprobación por parte de la OEA de la Estrategia Antidrogas hemisférica en 1996, donde por primera vez se hizo referencia a la responsabilidad compartida en el control y la lucha contra las drogas. Su eje es la cooperación de los estados de la región a través de esfuerzos de interdicción, fortalecimiento de sistemas judiciales, sustitución de cultivos, entre otros.

En cuanto al tema del terrorismo que era ya tratado al interior de la OEA en los años 70 cuando se había aprobado la Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexas, en 1996 se reunió en Lima la primera Conferencia Especializada sobre terrorismo en la que los estados se comprometieron a castigar con medidas más severas este fenómeno. En la segunda conferencia realizada en Mar del Plata en 1998 se creó el Comité Interamericano contra el terrorismo CICTE cuyas atribuciones se ampliaron tras el ataque del 11 de septiembre.

Dado que la institucionalidad de la OEA reconocía las nuevas amenazas y adecuaba sus instrumentos a ellas desde la segunda cumbre de las Américas en 1999 se recomendó a la Comisión de Seguridad Hemisférica hacer un ejercicio más teórico con el fin de “(...) realizar un análisis sobre el significado, alcance y proyección del concepto de seguridad” (Radseck, 2004, p.23). Esto se concretó en la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica reunida en 2003 en México de donde salió una declaración en la que se reconoció un concepto de seguridad multidimensional que se basa en el respeto a los principios consignados en la Carta de las Naciones Unidas, de la OEA y de los valores democráticos. Se reconoce que persisten amenazas tradicionales y por eso se mantiene el TIAR; las nuevas amenazas se agrupan en varios grupos, a saber, terrorismo, drogas,

delincuencia, tráfico de armas, lavado de activos; pobreza extrema y exclusión social; desastres naturales y enfermedades como el VIH; trata de personas, daños ambientales y posesión de armas de destrucción masiva por parte de grupos terroristas. Se señala allí también que las instancias contra estas amenazas son el CICTE, la CIFTA y la CICAD.

En esta Conferencia se hizo referencia a la permanencia del TIAR no sólo porque se reconoce que permanecen todavía viejas amenazas sino porque se arguye que es el pilar del sistema y que no se puede suprimir mientras no se reemplace por otro tratado similar. Hay que señalar también que permanece la Junta Interamericana de Defensa –JID- que busca darle funciones de seguimiento de resoluciones y acuerdos a los que se llegan en las Cumbres Hemisféricas. El Colegio Interamericano también persiste aunque los cursos han intentado modernizarse para que salgan del esquema anticomunista. Igual ocurre con las conferencias de ministros de defensa, bastante criticadas, pues hoy en día se reconoce que las nuevas amenazas sobrepasan las responsabilidades de esos ministros y apuntan a las de otros como los de protección social y medio ambiente. Se reconoce, no obstante, que este es un buen espacio para avanzar en la cooperación entre los estados (Radseck, 2004, p.22)

2.2 SEGURIDAD REGIONAL ACTUAL EN AMÉRICA LATINA

Durante la última década, los países latinoamericanos han enfrentado grandes transformaciones en sus políticas exteriores y domésticas, debido a las consecuencias que tuvieron sobre la situación mundial los atentados del 11 de septiembre de 2001.

En comparación con los demás países del mundo, América Latina es el área más desmilitarizada con una propensión limitada hacia los conflictos interestatales y en comparación con otras regiones, ésta no presenta disputas étnicas ni conflictos religiosos de diversas áreas del tercer mundo, pero sí ha sido altamente propensa a los conflictos internos. (Hirst, 2003, p. 25) Aunque no son países pioneros en la inversión militar, los países de América Latina han sufrido una nueva serie de transformaciones en sus fuerzas armadas y en las políticas militares que tuvieron lugar en todo el mundo.

Uno de los aspectos que más ha afectado las condiciones para una homogenización de las políticas regionales ha sido la alta fragmentación entre la región y las diversas corrientes políticas en las que se encuentra cada país, que hace imposible ver a Latinoamérica como una comunidad de seguridad, especialmente luego de la negociación del North American Free Trade Agreement (NAFTA).

En materia de seguridad, se ha desplegado una gran diferencia entre la Región Andina y el Cono Sur en lo referente a los contenidos de las agendas de defensa y de seguridad. Mientras que la mayoría de los gobiernos andinos considera hoy a las fuerzas armadas como responsables del combate contra el tráfico de drogas, en el Cono Sur los gobiernos han insistido en que los militares no deben involucrarse en este tipo de tareas, que son responsabilidad, sobre todo, de las fuerzas policiales locales. (p.30)

Por tanto, las particularidades por enfoques de defensa más autónomos, comprometidos con la premisa de la seguridad “colectiva”, contrastaron con la tendencia hacia el alineamiento con las prescripciones de seguridad cooperativa de Estados Unidos, proclive al modelo de la seguridad cooperativa.

Desde mediados de la década de 1980, las fuerzas armadas de Argentina y Brasil han llevado adelante, en forma continua, una agenda de cooperación, siempre con la premisa de que la vinculación de la democratización con este tipo de interacción representa una condición esencial para la paz subregional.

En este sentido, la cooperación en materia de seguridad se ha expandido bajo la sombra del comercio interregional creciente entre los países andinos, entre Estados Unidos y México y dentro del área del Cono Sur. Compartir valores políticos comunes y tener desafíos económicos similares contribuyó a reducir disputas y rivalidades previas, que en el pasado estorbaron las iniciativas de cooperación en la región.

Durante de la década de 1990, Argentina, Brasil, y Uruguay aumentaron su participación en operaciones de mantenimiento de paz de la ONU, y en ocasiones, han llevado a cabo ejercicios de defensa combinados, con el propósito de consolidar una agenda cooperativa subregional (Hirst, p. 35).

La expansión de la regionalización no ha conducido a una opción única en lo referente a la cooperación en materia de seguridad en las Américas. Aunque la democratización ha sido una experiencia común en el área, todavía no ha conducido a la construcción completa de una comunidad pluralista de seguridad dentro del área del Mercosur. La cooperación en materia de seguridad intra Mercosur sufrió sus mayores turbulencias después del anuncio del acuerdo extra-OTAN (Organización del Tratado Atlántico Norte) entre Argentina y Estados Unidos (1996).

En los asuntos interamericanos, las percepciones compartidas de seguridad se alcanzaron con más facilidad durante la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría que en tiempos recientes. Siguiendo las primicias de la seguridad cooperativa, el

principal objeto de este régimen sería expandir medidas de construcción de confianza e iniciativas cooperativas y recortar el margen de maniobra de las políticas de defensa nacionales de la región.

Luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, los países de América Latina, a través de diversas instituciones hicieron sentir rápidamente su solidaridad con Estados Unidos, compartieron su tragedia y anunciaron amplios esfuerzos para combatir el terrorismo.

A pesar de que estas iniciativas tuvieron los efectos simbólicos deseados, particularmente mientras Estados Unidos reunía el respaldo político para legitimar la anunciada acción militar en Afganistán, los ataques, en realidad, surgieron en un momento en el que los desafíos políticos y económicos que enfrentaba la región producían más fragmentación que coordinación o integración (Hirst, 2003, p.42).

Un indicio claro de lo que estaba sucediendo fue la decisión unilateral de México de retirarse del TIAR, anunciada por primera vez en septiembre de 2001 y confirmada un año después. Algunos indicadores del nivel de fragmentación que prevalece han sido las diferentes explicaciones sobre la decisión mexicana; mientras en Washington la decisión de retirarse del acuerdo de seguridad hemisférico de 1947 se interpretó como un movimiento tendiente a enfriar las relaciones con la administración del presidente George W. Bush (2000) en Sudamérica se tomó como un giro coherente por parte de México, vinculado con su inclusión en el recientemente creado Comando norte.

Otro aspecto importante se vincula con las amenazas no militares de la agenda de seguridad en las Américas. Ciertamente, esta es la dimensión de seguridad que ha experimentado los cambios más importantes en las últimas décadas.

2.2.1 Nueva agenda de seguridad

Durante el último tramo de la Guerra Fría una nueva agenda de seguridad comenzó a construirse en el ámbito mundial. La ampliación de la noción de seguridad se conectó con la emergencia de un conjunto de asuntos percibidos como amenazas no militares a escala global (Buzan, 1991, pp. 431-451).

La securitización de estas cuestiones no ha sido un proceso homogéneo; al mismo tiempo, los países de la región desarrollaron respuestas unilaterales, en lugar de coordinar posiciones comunes e iniciativas de cooperación que fueran más allá de proposiciones genéricas y retóricas.

Desde el fin de la Guerra Fría las discusiones sobre el medio ambiente ganaron importancia, particularmente las referidas a la biodiversidad, el cambio climático global, el agujero en la capa de ozono, la contaminación de los mares y el aire y la degradación de los recursos naturales. En América Latina las políticas ambientales internacionales se tornaron en asuntos de preocupación de la agenda de seguridad global, con especial impacto entre los países que compartían extensas y ricas áreas de las selvas tropicales.

El asunto migratorio ha tenido otro tipo de desarrollo; aunque no es considerada una región particularmente afectada por flujos migratorios globales, América Latina no ha sido una región excluida de los sufrimientos de este fenómeno mundial. En la actualidad 1,5 millones de mexicanos son arrestados anualmente tratando de cruzar los dos mil kilómetros de frontera estadounidense en forma ilegal (Alarcón, 2009).

Finalmente debe mencionarse el problema del tráfico de drogas; sin duda el rol de la región en el tráfico internacional de narcóticos representa la amenaza no convencional más importante para la seguridad hemisférica.

El cultivo y tráfico de drogas en los Andes ha evolucionado con variaciones dentro de esta región, conforme la eficiencia de acciones represivas por parte de las fuerzas policiales y armadas locales. En Sudamérica, la lucha contra el tráfico de drogas ha abierto los límites de su participación en la acción para detener su expansión. Aunque no tan dramáticamente como en la Región Andina, el Cono Sur ha sufrido también la carga del tráfico de drogas, particularmente como zona de tránsito.

En años recientes, los tópicos incluidos en la “nueva agenda” de seguridad han tenido cambios conceptuales ligados a los nuevos enfoques políticos en la seguridad internacional. El concepto de seguridad humana ha estado motivado también por la conexión entre violencia y violación de derechos humanos, que extrapola los dominios de los asuntos estatales.

Aun cuando América Latina no ha sido una excepción en este proceso, comparada con otras áreas del tercer mundo, no ha sido la región más atractiva para el desarrollo de estudios de seguridad humana. Mientras la migración y la degradación ambiental puedan percibirse ahora como problemas de seguridad humana, el narcotráfico ha experimentado un desarrollo diverso (Hirst, 2003).

Otro factor de igual relevancia ha sido la preeminencia de Estados Unidos en el hemisferio, éste ha estado asociado a dos facetas entrelazadas permanentemente, vinculadas a la seguridad regional. La primera se refiere a las consecuencias de la asimetría de poder; la segunda se relaciona con la cuestión

de la coordinación- o falta de ella-de la comunidad latinoamericana vis-a vis Estados Unidos (Hirst, 2003).

Las capacidades militares asimétricas sustituyen, de facto, la aplicación de los mecanismos de seguridad colectiva en el hemisferio. Aunque habiéndose comportado como una esfera de influencia de Estado Unidos insatisfecha y crítica, América Latina ha asumido sus responsabilidades durante las emergencias. Las motivaciones para la cooperación con Estados Unidos han sido bastante variadas, así como su efecto sobre la región (Hirst, pp. 43-46).

Brasil también se ha tornado más activo en iniciativas multilaterales vinculadas con la seguridad regional y global; fue anfitrión de la conferencia para Latinoamérica y el Caribe, preparatoria de la conferencia de las Naciones Unidas sobre tráfico ilícito de armas livianas (2001) - Brasilia, 22 a 24 de noviembre de 2002, que contribuyó a profundizar la cooperación en seguridad en la región.

Las nuevas prioridades de seguridad de Estados Unidos han tenido sus efectos sobre las relaciones comerciales hemisféricas. Es importante tener presente, no obstante, que posiciones menos flexibles en las negociaciones comerciales fueron también una consecuencia previsible de las tendencias recesivas en la economía de Estados Unidos, desde mucho antes de los ataques de septiembre de 2001. De acuerdo con el gobierno de Estados Unidos, un tercio de los grupos terroristas diseminados alrededor del mundo operan en América Latina. Durante la quinta reunión de ministros de Defensa (Santiago de Chile. 2002) el secretario de Defensa de Estados Unidos, Colin Powell, dejó en claro su intención de enmarcar las relaciones de seguridad Estados Unidos-América latina de acuerdo con las nuevas prioridades fijadas por Washington.

2.3 COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE SEGURIDAD.

Colombia suscribió desde su creación y ha sido parte activa en todos los instrumentos del sistema interamericano de seguridad, a saber: miembro de la Junta Interamericana de Defensa desde 1942, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947, la Carta de la OEA de 1948 y los cuatro protocolos de reforma: El Protocolo de Buenos Aires (1967), el Protocolo de Cartagena de Indias (1985), el Protocolo de Washington (1992) y el protocolo de Managua (1993). Asimismo, firmó el Pacto de Bogotá de soluciones pacíficas en 1948 y todas las convenciones mencionadas anteriormente.

Al mismo tiempo, en la historia panorámica de la institucionalidad de seguridad regional, se han desarrollado proyectos en este campo por parte de la Comunidad Andina de Naciones CAN y del Mercado Común del Sur MERCOSUR. Dentro de las propuestas que ha promovido la CAN en materia de seguridad están: La Declaración de las Galápagos o compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación del 18 de diciembre de 1989 y la Carta Andina para la Paz y la Seguridad del 13 de junio de 2002, por la cual se instituye una Zona de Paz en el territorio Andino. En ambas iniciativas Colombia tuvo una participación determinante desde su Ministerio de Relaciones Exteriores, adhiriéndose como defensor de las mismas. En julio de 2002 a la propuesta de la Carta Andina de Paz se le suman los miembros del MERCOSUR, Chile y Surinam y Guyana, en el marco de la II Reunión de Presidentes de Suramérica, consolidando así, la “Declaración de la Zona de Paz Suramericana”. Los temas que se acordaron trabajar en conjunto dentro de estos planes fueron el terrorismo, el tráfico de armas y drogas ilícitas, así como los patrones para responder a algún caso en donde llegase a presentarse una ruptura del orden democrático al interior de alguno de los miembros firmantes (Baqués.2009)

Es algo paradójico que exista un marco institucional en materia de seguridad y defensa tan extenso como el hemisférico e incluso una declaración de paz por parte de todos los miembros de la UNASUR y que a la vez se hayan presentado enfrentamientos entre países, aires de guerra, por ejemplo entre Venezuela y Colombia, Perú y Ecuador y diversos conflictos diplomáticos entre países de la región.

Por otra parte se encuentran estudios como el balance y reflexiones sobre políticas de seguridad realizado por la presidenta Michelle Bachelet en el año 2002, según el cual América Latina es la región que goza de mayor estabilidad estratégica en el mundo a partir de los años 80 y con más fuerza durante los años 90; esta estabilidad se ha caracterizado por elementos que aunque parezcan negativos, han sido de provecho para la seguridad regional, entre estos están la marginalidad estratégica de la región, el bajo índice de de conflictos entre Estados y al interior de los mismos y al bajo índice en materia de gastos en equipamiento militar.

Esta situación de América latina es compartida por la comunidad de naciones que la han catalogado hoy en día como una de las regiones del mundo con menores problemas en materia de seguridad, esto debido a que se ha conformado una estructura de valores comunes compartidos por potencias como Estados Unidos, que se precian de ser los líderes de la libertad y la democracia y grandes defensores de los derechos humanos, trabajando, asimismo por la eliminación de barreras comerciales y económicas en busca de mayor crecimiento y desarrollo para los países de la región. Con excepción de casos particulares, América Latina se ha sumado a la defensa de dichos valores y ha logrado un grado de estabilidad aparente dentro del subcontinente.

Por otra parte, es evidente que recientemente se presentaron algunos conflictos interestatales, en especial en los países de la Región Andina (Colombia, Venezuela y Ecuador) y a esto se suma el hecho de que han aparecido nuevas amenazas que se han insertado en el sistema internacional con más fuerza y generaron roces y conflictos en la región debido a su alcance transnacional y a que en esta nueva dinámica participan no sólo los estados sino actores no estatales como la sociedad civil. Dentro de las nuevas amenazas que vienen afectando a la región se encuentran el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado, la degradación ambiental y las crisis migratorias, entre otros (Restrepo, 2004).

En los últimos años se han generado otras preocupaciones que han puesto cierta tensión y han aumentado la alerta de amenazas en la región; en primer lugar, el aumento de compras por parte de los estados suramericanos de armamentos e insumos militares; en segunda instancia los roces entre los estados que contaban entre sus prioridades la lucha contra el crimen y el terrorismo con el apoyo de Estados Unidos y aquellos que consideraban dicha práctica como injerencia de este país en la zona. A esto se suman los enfrentamientos entre mandatarios por convicciones políticas que aumentan los nacionalismos y que terminan con el rompimiento de relaciones diplomáticas y comerciales entre los países en conflicto (Fundación Seguridad y Democracia, 2009). Todos estos aspectos forman un escenario propicio para el surgimiento de nuevos conflictos y hacen que los estados se sientan vulnerables frente a posibles amenazas a su soberanía e integridad territorial.

2.4 UNA BREVE CONSIDERACIÓN DEL GASTO MILITAR

Respecto al aumento en los gastos militares de algunos países de la región, muchos medios, analistas y académicos en el tema han supuesto que se ha desatado una carrera armamentista regional. Carina Solmirano, investigadora de América Latina para el Programa de Gasto Militar del SIPRI, es muy clara al decir que en la región "No hay una carrera armamentista". Sin embargo, Robert Munks, editor para las Américas de la revista británica especializada en temas de Defensa *Jane's Intelligence Weekly*, aseguró que "hay dos situaciones donde se puede considerar que hay una posible carrera armamentista: entre Chile y Perú y entre Colombia y Venezuela" (Revista semana, 2009)

Vale la pena analizar la composición de la estructura de estos gastos en algunos de los países involucrados para entender mejor el panorama y definir las reales amenazas que se pueden motivar de este aumento de equipamiento militar en la región.

Según fuentes del SIPRI el gasto militar mundial para el 2008 fue de 1.4 billones de dólares, de los cuales solo 34.000 millones corresponden al gasto ejecutado por los países suramericanos, lo que supone un incremento de casi el 50% en los últimos 10 años (SIPRI, 2009). Para el año 2008 el gasto militar más alto lo tiene Brasil, el más alto de la región, fue de 15.477 millones de de USD, seguido de Colombia con un gasto de 6.568 millones de USD, Chile con 4.778 millones de USD, Venezuela y Argentina con un aproximado de 2.000 millones de USD, Ecuador y Perú con 1.300 millones de USD y Bolivia con 175 millones de USD, entre las cifras más representativas.

Para el año 2009 estos gastos se incrementaron en más de 30%, lo que para algunos estados, se percibía como una amenaza en el marco de la llamada carrera armamentista que se suponía en la región. Sin embargo, es claro que una carrera no puede ser por parte de un solo actor y si se hace un examen de por qué

hoy se presenta este aumento en compras de armas y municiones en algunos de los miembros de la UNASUR, se observa que a nivel regional entre el 2008 y el 2009, por la crisis económica mundial, se experimentó un incremento de los precios de los commodities, lo que hizo que los estados tuvieran mayor capacidad de compra y decidieran modernizar su aparato militar. Para Colombia la compra de nuevo armamento, está representada por la necesidad de reforzar la seguridad nacional, fortalecer su capacidad militar en contra de las fuerzas insurgentes armadas y el narcotráfico. Comúnmente se considera que el gasto militar en Colombia es demasiado alto. Sin embargo, cuando éste se mira dentro de un contexto regional o se compara con el de otros países que enfrentan algún tipo de amenaza interna, dicha apreciación pierde fuerza.

Brasil ha aumentado significativamente su gasto militar, no con el ánimo de competir en una carrera con ningún Estado, sino por una condición geopolítica. Brasil debe fortalecerse como potencia militar regional ya que tiene desde hace unos años el anhelo de pertenecer como miembro permanente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Por otra parte, Venezuela ha incrementado sus gastos y ha establecido alianzas militares con Rusia e Irán, entre otros, desde una perspectiva preventiva ya que considera como una amenaza la posible intervención en su territorio de los Estados Unidos, debido, entre otras razones, al proyecto de la instalación de siete bases militares en territorio colombiano

Chile es hoy uno de los países con mayor gasto militar, aunado a esto posee uno de los equipos militares más modernos de la región. A diferencia de otros países de la región la política de seguridad chilena hace parte consecuentemente con su política exterior y también de su constitución nacional. Cuando se habla de una posible carrera armamentista con Perú- debido a conflictos territoriales sin

resolver- basta ver que la política actual del Presidente Alan García para su país y que sirvió de propuesta en la reunión de la UNASUR el 28 de agosto de 2009, donde hizo un llamado a los demás presidentes asistentes para que redujesen sus gastos en materia militar y se invirtiera más en educación, salud y vivienda para los ciudadanos de la región. Por consiguiente tampoco existiría ánimo alguno, por parte de ninguno de los dos países anteriormente nombrados de entablar una guerra y de competir por poderío militar.

CAPÍTULO III

3. POLÍTICA EXTERIOR Y LA COLOMBIA ACTUAL

3.1 POLÍTICA EXTERIOR: UN ACERCAMIENTO GENERAL

La política exterior, desde el punto de vista conceptual, hace referencia al conjunto de acciones de un Estado en sus relaciones con otras entidades que también actúan en la escena internacional, con el objeto, en principio, de promover el interés nacional (Reynolds, 1977); dichas decisiones o acciones están condicionadas por circunstancias geográficas, económicas, demográficas, de estructura política, culturales, tradicionales, etc³. El interés nacional es sintetizado

³ Para Morgenthau y Arnold Wolfers, el interés nacional hace referencia al mantenimiento de los valores esenciales del Estado, a saber, la supervivencia de la patria, es decir de los ciudadanos y el territorio; el bienestar económico de los ciudadanos y la propia preservación del Estado. Morgenthau, Hans La política entre naciones. La lucha por el poder y por la paz. (Buenos Aires: Gel).

por Reynolds en tres objetivos claves: la supervivencia del Estado, la consecución del máximo de riqueza y la conservación y el fomento de los valores de la comunidad. (Reynolds, 1977).

Existen tres niveles en los que se puede analizar y entender la política exterior vista desde la perspectiva del neorrealismo en cabeza de Kenneth Waltz, exponente de esta teoría. Para él la política exterior debe entenderse desde la interacción de tres niveles: el sistémico o internacional, el nacional o estatal y el individual.

Cuando los estados actúan respondiendo a los estímulos externos se habla del nivel sistémico, en donde se asume que los estados son actores unitarios y que pueden establecer claramente sus preferencias nacionales. En el nivel estatal se asume que los estados actúan teniendo como determinantes, no el sistema internacional, sino intereses y necesidades internas, una política de Estado que responde a los intereses y objetivos nacionales, es producto de un proyecto y un consenso nacional donde participan en su elaboración actores políticos y sociales (Velásquez, 2004). Finalmente, el nivel individual hace referencia a las características personales, psicológicas y culturales de los encargados de tomar las decisiones en el tema de política exterior, a saber, los presidentes y sus asesores.

3.2 LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA

Para entender la política exterior que ha trabajado Colombia en la última década es necesario revisar algunos aspectos históricos y generales del lineamiento que ha tenido dicha política. Colombia ha mantenido una postura de asociación, subordinada en la mayoría de los casos, con Estados Unidos que algunos llaman intencional y otros tildan de pragmática. López Michelsen explica que en Colombia

se produjo una catarsis tras el fenómeno de Panamá cambiando sustancialmente la apreciación que ésta tenía de su rol en el mundo. Tras este acontecimiento, Colombia no rechazó a Estados Unidos sino que por el contrario fomentó el diálogo y el acercamiento con este país, y constituyó una posición de inferioridad frente a este último (López Michelsen, 1989, p. 157) lo que generó una política exterior de sumisión y bajo perfil.

Algunos analistas internacionales como Arlene Tickner afirman que después de 1966, cuando Colombia estuvo bajo el gobierno de Carlos Lleras, la política exterior se empezó a alinear hacia otros puntos estratégicos y se enfocó hacia los países vecinos. Más adelante, en el gobierno de López Michelsen se evidenció claramente una “posición necesitada” de crear una distancia “amigable” con el país del norte en aras de construir nuevos focos que previnieran una eventual crisis, lo que evidenció una pérdida de hegemonía por parte de Estados Unidos. Posterior a este periodo presidencial, la política exterior de Colombia ha sufrido demasiadas fluctuaciones en razón de que cada gobierno ha llegado con una nueva ideología que ha afectado la toma de decisiones, práctica considerada errática puesto que no ha permitido consolidar un proyecto coherente con el interés nacional de largo plazo, lo que evidencia la no existencia de una política exterior de estado y se reduce a una política de gobierno que defiende intereses nacionales particulares, ello se traduce en una transgresión del interés nacional.

En gran parte de la historia de Colombia la construcción de la política exterior ha estado influenciada por las necesidades, políticas e intereses de la potencia del norte; Colombia se ha caracterizado por una dependencia tanto económica como política hacia los Estados Unidos y es en la actualidad su principal aliado en la región suramericana, aspecto que indudablemente ha determinado el comportamiento y la toma de decisiones dentro del sistema internacional.

Tanto la política interna como la política exterior colombiana se han alineado a la política antiterrorista liderada por los Estados Unidos; la militarización de la política antidrogas de los Estados Unidos se extendió al caso colombiano, según el profesor Alcides Costa Vaz, esencialmente al combate debido al reconocimiento de vínculos entre los grupos narcotraficantes y los grupos armados a los cuales se les atribuye la actividad por actos terroristas (Costa, 2005, p.6). Desde esta óptica los componentes y la dinámica del conflicto colombiano reflejan la interacción de distintos tipos de motivaciones, por un lado las presiones de origen doméstico y por el otro, actores y procesos presentes en el plano internacional (Costa, 2005, p.24).

Llama la atención también la falta de dinamismo en el manejo de la política exterior que ha tenido Colombia con respecto a otros espacios regionales en el mundo; el profesor Diego Cardona hace referencia a la escasa interacción que Europa y Asia han ejercido en el país (Cardona, 2009, p.21); por parte de Europa se están negociando algunos acuerdos comerciales para disminuir aranceles de algunos bienes y fomentar la inversión extranjera (TLC Colombia- EFTA) y se mantienen las preferencias otorgadas por la Unión Europea del SGP Plus, pero ninguno de los dos casos ha sido determinante en la toma de decisiones sobre la política exterior colombiana. Lo que se constituye en un error debido a que unas fuertes relaciones comerciales con Asia y Europa generarían un notorio crecimiento en sectores productivos claves para el desarrollo económico nacional, además, una mayor cooperación en temas sociales culturales y ambientales que hacen parte de la nueva agenda del sistema internacional, lo que desde el Neorealismo Cooperativo se convertiría en un mecanismo para consolidar el concepto de seguridad tanto a nivel nacional como regional y el cumplimiento de los objetivos nacionales que generarían mayor bienestar para la nación colombiana.

Teniendo en cuenta lo arriba mencionado, es claro que cualquier proceso de integración y cooperación debe ser parte de activa de la política exterior de un país; no es cooperar por cooperar, es que los estados desarrollen la capacidad estratégica de poder hacer que estas herramientas o medios lleven a un fin específico desde el pensamiento neorrealista que es el de maximizar el interés nacional. No hay que perder de vista que el Neorrelismo en su forma cooperativa, plantea que la cooperación entre Estados es posible y deseable para disminuir los riesgos de la inseguridad y garantizar para todos ellos unos beneficios relativos y no absolutos de una nación. (David, 2008).

3.2.1 Gobierno de Álvaro Uribe

En materia de política exterior, Colombia, durante el Gobierno de Álvaro Uribe mantuvo una posición de sumisión -que dejó establecida el presidente Andrés Pastrana (1998-2002)- frente a los Estados Unidos y que contribuyó al deterioro de las relaciones con sus vecinos, minimizando las posibilidades de ejercer una participación mucho más activa dentro del sistema internacional. (Herrera, 2009, p.14).

Sin embargo, la política exterior de Colombia para el periodo 2002-2010 liderada por el presidente Álvaro Uribe Vélez que se encuentra consignada en el documento denominado *“Gobernabilidad Democrática, Responsabilidad Compartida y Solidaridad 2002-2006”* del Ministerio de Relaciones Exteriores afirma que *“La política exterior de Colombia ha buscado la participación activa del país en la construcción del nuevo orden mundial —mejorando la inserción en la comunidad internacional y la capacidad negociadora— sin olvidar la defensa de los intereses nacionales y el mejoramiento de las condiciones de vida de nuestros ciudadanos”*. Con base en esta afirmación se plantearon seis objetivos para el país:

- 1) Hace referencia a la defensa de la soberanía nacional y el desarrollo integral de las fronteras.
- 2) Menciona la importancia de consolidar las relaciones bilaterales estratégicas.
- 3) Alude a la defensa y promoción de los intereses nacionales en el escenario multilateral
- 4) Se encuentra el apoyo a las políticas del Plan Nacional de desarrollo en el ámbito internacional
- 5) Se refiere a la mejora de la comprensión de la realidad del país en el exterior
- 6) Hace un llamado al fortalecimiento de los vínculos con las comunidades colombianas en el exterior.

Es importante aclarar que quienes diseñaron los objetivos estratégicos de la política exterior afirman que el orden en que éstos se mencionan no influye en el manejo y direccionamiento que tienen en la preservación del interés nacional.

Estos seis objetivos de política exterior estuvieron subordinados al funcionamiento de política interna, en particular a lo que concierne al conflicto armado con las guerrillas y el narcotráfico, temas que se han internacionalizado al tiempo con la política de Seguridad Democrática⁴. Es claro que la política exterior obedecía a prioridades de carácter interno, y en este caso como la prioridad había sido la seguridad democrática, debe entenderse que ésta sería la prioridad también en materia de política exterior (Cardona, 2009, p.22)

Así mismo, el conflicto y sus efectos han determinado la política exterior colombiana repercutiendo en sus relaciones con los países vecinos. De parte de Colombia, la tipificación de la insurgencia como terrorista implica que los grupos

⁴ Ver: Política de Defensa y Seguridad Democrática, Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, 2002

armados son tanto una amenaza regional como global. De ahí que se diseñara una estrategia antiterrorista consignada en el texto de *Política de Defensa y Seguridad Democrática* de la Presidencia de la República y el Ministerio de Defensa Nacional, que involucra a los países vecinos en la lucha contra los actores armados, provocando la regionalización del conflicto en aspectos como el tráfico de drogas, armas y la presencia de actores al margen de la ley en territorios extranjeros. Por otra parte, del lado de los países vecinos, los fenómenos vinculados al conflicto, como el desplazamiento de civiles y actores armados que cruzan las fronteras han ocasionado la *securitización* de esos fenómenos en las agendas de política exterior de los países de la región. (López, 2007, p. 137).

Con respecto al tema de securitización arriba mencionado, el profesor Diego Cardona sostiene: “el modelo de securización (o securitización; es decir priorizar algunos temas como asuntos de seguridad) predominante en Colombia lleva casi indiscutiblemente a esa posición. Colombia, en esa perspectiva estaría asumiendo que no puede garantizar su propia seguridad sin el apoyo directo de los Estados Unidos” (2009, p. 24).

Además de lo anterior, es decir, de la primacía de la política interior en el diseño de la política exterior, varios analistas como Martha Ardila, Diego Cardona, y Arlene Tickner (2002, p. 29) coinciden en que las características más representativas de la política exterior colombiana desde 2002 a la actualidad son:

1. La política internacional en su mayor parte es de Gobierno, no de Estado.
2. Baja profesionalización y especialización del servicio exterior colombiano.
3. Se desconocen actores diferentes a los estatales, como la sociedad civil, en la formulación y evaluación de la política exterior.
4. Diplomacia personalizada que depende más del funcionario de turno que de la respuesta institucional.

5. Falta de coordinación a nivel interinstitucional.
6. La tendencia al *Respice polum*.

La última característica referente al manejo de la PEC- la política del *Respice Polum*- se refleja en la dependencia frente a los apoyos provenientes de los Estados Unidos (Cardona, 2009, p. 21) (Plan Colombia, Plan Patriota, prórroga ATPDEA, cooperación en materia de inteligencia militar, entre otros). El analista Roberto González Arana (2004, p. 264) plantea al respecto:

“... se observa que la marcada influencia de Estados Unidos sobre Colombia ha determinado los lineamientos de las políticas económicas, sociales y de seguridad del país. Basta con recordar la sujeción a la doctrina del *Respice Polum*, según la cual –desde comienzos del siglo XX– todas nuestras políticas de Estado y decisiones en materia de política internacional deberían estar sujetas a los lineamientos de la *estrella polar del Norte*”

En cuanto a la relación que Colombia mantiene con América Latina durante este periodo (2002-2010) se puede decir que es evidente la debilidad en el manejo de la política exterior frente a la región y el deterioro de las relaciones con varios países del subcontinente; se mantuvo una política de contención especialmente con Venezuela, Ecuador y Nicaragua (Cardona, 2009, p.23). Las relaciones con Ecuador y Venezuela se agravaron tras la acción militar ejecutada por las fuerzas militares del gobierno colombiano en territorio ecuatoriano para dar muerte a Raúl Reyes, importante integrante de las FARC, grupo armado “ilegítimo e ilegal” que acecha a Colombia. Se distanció aún más de la región cuando rechazó la integración en el tema de seguridad con UNASUR, por tres razones a saber: 1) Colombia está en desventaja con los demás países por su lineamiento con Estados Unidos y el pensamiento ideológico de la mayoría de mandatarios de la región a diferencia de la OEA, 2.) las diferencias conceptuales en temas de

seguridad y defensa, 3) el no reconocimiento de la FARC como “grupo armado irregular, ilegítimo e ilegal”.

Finalmente se aclararon las dudas y Colombia ingresó al Consejo de Defensa Suramericano, sin embargo, quedó el “mal sabor” en los integrantes de este organismo referente a la política exterior de Colombia, situación que se agravaría en 2009 cuando el gobierno colombiano aceptó un acuerdo bilateral con Estados Unidos en donde se propuso compartir bases militares establecidas en Colombia para la “supervisión y cooperación pacífica” con la región.

Con Perú se hizo una excepción ya que las relaciones eran buenas entre los dos países y de ambos lados se respaldaron decisiones importantes en materia de política exterior. Frente a Brasil, Colombia ha adoptado una política de buenos amigos, ya que no desconoce la importancia y peso de éste como actor líder en la región y en el sistema actual internacional, así mismo mantiene buenas relaciones con México, ya que poseen problemas comunes (Cardona, 2009, p.23), coinciden en materia de percepción de amenazas como lo son el narcotráfico, el secuestro y el crimen organizado.

Desde la llegada del presidente Uribe en el año 2002 se empezaron a realizar diferentes apuestas sobre el manejo que tendría respecto de la política exterior; para muchos, el mandatario se centraría en resolver los problemas de imagen de Colombia en el exterior y diseñaría estrategias para fortalecer las relaciones con los vecinos y con el resto de América Latina sin descuidar las relaciones con los Estados Unidos y buscaría cooperación por parte de Europa y Asia. Sin embargo lo que se reflejó fue más una política de Gobierno y no de Estado, donde primaban intereses diversos de diferentes actores al interior del país, más no un verdadero interés nacional que aportara al fortalecimiento de las relaciones relativas de poder dentro del sistema internacional.

Según la escuela Neorrealista de las relaciones internacionales, el comportamiento y decisiones de los estados están estrechamente asociados a las restricciones que provienen del sistema y es éste el que da forma a la acción estatal (Evans y Newnham, 1998, p.p 364-365), en este sentido, la estructura actual del sistema de estados está caracterizada por la multipolaridad, donde el orden internacional se construye a partir de la anarquía como principio fundamental, las relaciones entre los estados están sujetas a esta estructura y a las capacidades de poder relativo de los actores en el sistema internacional. Colombia es un Estado con poco poder relativo dentro del sistema lo que ha hecho que supedite sus relaciones y su política exterior al fortalecimiento de lazos con la primera potencia del mundo, hecho que considera le ayuda a preservar sus valores y a mantener la supervivencia del Estado en la escena internacional.

En un diagnóstico de la Política Exterior Colombiana realizado por Juan Manuel Galán en 2007 se afirmó que ésta padecía de varias debilidades estructurales que no fueron atendidas por el gobierno de Uribe. Para Galán el principal problema radica en la inexistencia de un interés nacional conjunto, lo que presupone la existencia de intereses nacionales diversos por parte de diferentes actores nacionales que varían de acuerdo con el gobierno de turno que los impulse. En este sentido algunos analistas internacionales como Martha Ardila, Diego Cardona, y *Juan Gabriel Tokatlian* han realizado análisis sobre la política exterior de Colombia identificando que no existe una política de Estado, sino que por el contrario lo que ha existido es una política de Gobierno -sin ser ésta una característica única del gobierno Uribe-. Así también, resaltan la falta de coordinación de la misma y una tendencia al *Respice Polum*⁵, ésta última

⁵ *Respice Polum*: concepto acuñado por el presidente Marco Fidel Suárez según el cual -desde comienzos del siglo XX- todas las políticas de Estado de Colombia y decisiones en materia de política internacional deberían estar sujetas a los lineamientos de la estrella polar del Norte.

establecida por Marco Fidel Suárez presidente de la República en entre 1918 y 1921. (Ardila 2002, p.29).

3.2.2 Gobierno de Juan Manuel Santos

En la actualidad la política exterior colombiana enfrenta nuevos retos que han sido enfocados por el gobierno de Juan Manuel Santos en la búsqueda de cooperación e integración profunda, marcando una diferencia notoria entre el anterior y actual modelo, un diálogo amable basado en el respeto de las diferencias tal como lo anunció el día de la posesión como Presidente: “Entendemos que sobre las diferencias ideológicas se impone el destino compartido de hermanos de historia y de sangre; nos unen propósitos comunes para trabajar por nuestra gente y por nuestra región”,(Santos, 2010) por un lado, existe la necesidad de mejorar las relaciones con los vecinos, relaciones que se vieron deterioradas en el anterior gobierno, pero también es notorio un avance en los procesos de integración con otros espacios del ámbito internacional con los que Colombia había estado prevenida en las anteriores administraciones y por un largo periodo,

Los avances son evidentes en temas de seguridad y cooperación; es notorio el desprendimiento paulatino que se ha venido presentando en materia política y económica con Estados Unidos, la apertura de nuevos horizontes sin descuidar las relaciones casi filiales que se mantenían anteriormente y las ganas tajantes de enfrentar los desafíos de un mundo moderno y cada vez más globalizado se reflejan en los planteamientos del presidente Santos: “pondremos en marcha una política exterior moderna que mire hacia el futuro” (Santos, 2010).

Mejorar las relaciones con los países vecinos y con la región es una necesidad considerada de interés nacional e internacional para estructurar una política de cooperación enfocada en combatir las amenazas del propio Estado y de la región, es así como se constituye en un eje central de la política exterior para Colombia en el periodo 2010-2014 (Trujillo, 2010, p.2), como se ha demostrado en capítulos anteriores desde la teoría del Neorrealismo Cooperativo. De este modo, la política actual se aparta de la política exterior de la administración predecesora caracterizada por el “aislamiento” regional.

El relanzamiento de este nuevo giro anunciado por Santos en su discurso presidencial fue visto en la primera semana de abril de 2011 cuando visitó en la Casa Blanca a su homólogo Barack Obama, también se reunió en Cartagena con el mandatario de Venezuela Hugo Chávez y de Honduras Porfirio Lobo y luego en Europa se reunió con Angela Merkel y José Rodríguez Zapatero; días antes había compartido estrado con Bill Clinton y René Preval en el Consejo de Seguridad de la ONU. Además, el anuncio de la Cancillería de “redoblar” esfuerzos para ingresar a la OCDE y al APEC.

Todas estas posiciones y acciones de la política exterior del país, representan una muestra de interés de “no alineación” con Estados Unidos, de no conflicto con Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua (diferencias de pensamiento político), de búsqueda de nuevos horizontes en Europa y Asia, y el posicionamiento de un liderazgo regional. Se aprecia un esfuerzo por identificar características e intereses en común tanto con sus antiguos aliados como con sus opositores para constituir una política exterior fuerte enfocada en el pragmatismo y la “política de la realidad” que ha caracterizado al actual gobierno a diferencia del dogmatismo ideológico que primó en por lo menos los últimos tres periodos presidenciales.

La relación con Perú, Chile, Brasil, México y Argentina son evidentemente amigables, fundadas ante todo en el respeto por las decisiones soberanas de cada Estado, de cooperación mano a mano en entrenamiento a gobiernos con la experiencia adquirida por sus propios conflictos internos y de invitación para adquirir y ostentar el protagonismo que necesita la región y que Colombia, en cabeza de Juan Manuel Santos, se perfila para liderar gracias al buen momento que atraviesa en temas económicos, el discurso pragmático y la oferta de un proyecto de gobierno con intereses nacionales prometedores y ambiciosos.

Al interior de la UNASUR se puede analizar el cambio evidente de tono que ha tenido Colombia frente a su política exterior; en el anterior gobierno Colombia estuvo en la lupa de este organismo por un tratado de cooperación militar con Estados Unidos y que la mayoría de países de la región veían como amenaza, razón por la cual fue centro de atención, mientras que en el actual gobierno, María Emma Mejía asume las riendas de la Secretaría General de este organismo multilateral, dando un paso agigantado en la necesidad de tener una política exterior sobresaliente que marque un lineamiento de los intereses generales de la región, pero que a la vez signifique representar los intereses nacionales como infraestructura, seguridad, salud y temas del ámbito social, importantes en cualquier proceso de integración.

Vemos que la Misión de Política Exterior de Colombia en su último informe de abril de 2010 dice que uno de los desafíos del próximo gobierno (el actual gobierno) será la defensa de los derechos humanos, en vista de algunos altibajos que ha tenido Colombia frente a este tema en la lupa internacional. En el mes de abril de 2011 (un año después del informe de la Misión) el presidente Juan Manuel Santos se enfrenta a una situación evidente de lo que había previsto la Misión en su informe cuando el gobierno de Estados Unidos, en cabeza del demócrata Barack Obama, le pidió tomar más medidas y acciones efectivas en pro de los derechos

humanos y temas laborales como condiciones para la aprobación del TLC en el Congreso de Estados Unidos.

Colombia ha entendido que no se puede seguir jugando con una política exterior sin rumbo y enfocada primordialmente a la seguridad y lucha contra el terrorismo. Se evidencia la preocupación del actual gobierno en fortalecer las relaciones con países de las distintas regiones, tanto a nivel bilateral como multilateral, ampliando la agenda temática de la cooperación en materias económicas, sociales, tecnológicas y, por supuesto, en materia de seguridad.

3.5 LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA.

A partir de del análisis desde una perspectiva sistémica como lo es la teoría Neorrealista, se puede entender a la integración (desde sus diferentes perspectivas política, económica, social, militar, etc) como un proceso que se hace necesario para el interés nacional, dadas las condiciones actuales del sistema donde coexisten los estados, en este caso concreto, al Capitalismo y con él a las distintas olas de globalización, donde han aparecido nuevos actores en la escena internacional y así, la necesidad apremiante de la eliminación de barreras y de la generación de lazos de cooperación e interdependencia que permitan la actuación y supervivencia de los actores más importantes (El Estado- Nación) en el sistema internacional.

Dentro de esta teoría lo fundamental son los factores de poder nacional, y todo lo que lleve a desarrollar dicho poder será tenido en cuenta; situación o magnitud geográfica, magnitud de la población, posesión de recursos de importancia,

incluyendo los estratégicos, peso de los recursos bélicos y diplomáticos, homogeneidad ideológica y cultural, y mayor poder para imponer sus puntos de vista (Cardona, 1994, p. 7). Pese a lo anteriormente citado el Neorealismo no niega dentro de su análisis la cooperación. Lo que sucede es que la pone al servicio de la voluntad de poder nacional (Cardona, 1994, p. 7).

Como se observa, en el manejo que ha tenido la política exterior de Colombia desde 2002 no se menciona explícitamente el tema de la integración y mucho menos la integración regional, lo que supondría que este aspecto no sería determinante para el interés nacional. Sin embargo, esta afirmación suscita cierta imprecisión en el razonamiento, ya que como se mencionaba anteriormente uno de los objetivos generales de una política exterior es la preservación y promoción de los valores nacionales, en este sentido, Colombia está comprometida constitucionalmente-según artículos 9 y 227 de la CN- con la integración y con el establecimiento de las condiciones para la conformación de la comunidad latinoamericana de naciones. Además, el país hace parte de más de cuatro acuerdos regionales de alcance parcial, regional y de cooperación-CAN, G-3, ALADI, UNASUR, acuerdos comerciales bilaterales como el firmado con Chile, Plan Puebla Panamá, CAN- Triangulo del Norte Centroamericano, CAN-MERCOSUR entre otros- lo que supondría una mayor participación de preceptos integracionistas en el diseño y manejo de su política exterior.

Existen diversos análisis que pueden realizarse sobre este fenómeno; actualmente existen algunas teorías como la interdependencia compleja (Keohane y Nye, 1988) que plantean que el Estado no es el único actor dentro del sistema internacional, ya que aparecen nuevos actores que determinarán las decisiones dentro del sistema y que la supervivencia de los estados dependerá de las relaciones con éstos con los que compartirán el oligopolio del poder; esta tendencia basada en la escuela liberal promueve la eliminación de todo tipo de barreras tanto comerciales,

políticas, sociales y culturales, la integración y cooperación de los Estados a nivel regional y multilateral para promover la paz, la seguridad y el bienestar a nivel internacional.

Sin embargo, en un sistema anárquico, donde el poder está descentralizado, esta tendencia interdependentista se ha enfrentado a otras tendencias de corte realista- más si se analiza el caso latinoamericano- debido a que cada vez los estados manifiestan su autonomía en la toma de decisiones en materia de política exterior, se pone en relieve la estructura del sistema internacional y la forma en cómo ésta determina las relaciones de poder, se distribuyen las capacidades entre las grandes potencias, se configura el equilibrio entre ellas y se determinan las estabilidades o inestabilidades del sistema (David, 2008, p.78).

En Colombia la integración- tanto económica, política, social o cultural- debe ser vista como una herramienta que coadyuve a la supervivencia del Estado, a la preservación de los valores y al fortalecimiento del bienestar económico al interior del mismo, de lo contrario no tendría razón alguna de ser. Con respecto al objetivo de supervivencia, la cooperación entre los estados es posible y deseable para disminuir los riesgos de inseguridad y para garantizar unos beneficios relativos más no absolutos, es tan sencillo como que se propenda por la construcción de reglas elementales que faciliten la coexistencia de los Estados dentro del Sistema Internacional (David, 2008, p. 78).

Dentro de este planteamiento cabe resaltar la posición del profesor Enrique Martínez Larrechea quien hace referencia la creación de organizaciones en el marco de procesos integracionistas:

“Entre las premisas del pensamiento neorrealista, cabría suscribir la que señala que las organizaciones internacionales no pueden

alterar sino marginalmente el funcionamiento del sistema internacional, caracterizado por su básica condición anárquica, que sin embargo admite ciertos niveles de cooperación, los que corresponderían al paso de la “anarquía inmadura” a la “anarquía madura”, propuesta por Buzan. El neorrealismo estructural concibe pues un mundo internacional de posiciones relativas y no absolutas de esos actores racionales y unitarios que son los Estados” (Martínez, 2007).

El país participa hoy en diversos acuerdos de integración en la región suramericana, acuerdos en su mayoría de tipo comercial y de cooperación económica y en teoría- sobre textos de tratados- también en materia de integración política.

A pesar de lo anterior, la política exterior de Colombia, debido al personalismo en el manejo y toma de decisiones referentes a procesos de integración y cooperación región ha sido bastante débil, y esto se evidenció mucho más en los últimos años de mandato del Presidente Uribe, cuando se presentaron rupturas de las relaciones diplomáticas con Ecuador y Venezuela al interior de la CAN y el conjunto de acciones del gobierno se esforzó vehementemente en seguir con la política de “estadounidización” y el aislamiento de Suramérica (Pastrana,2011) . Estos comportamientos pueden explicarse objetivamente como poco interés estratégico en la región, quizás porque para ese entonces los “intereses nacionales” sustentaban que para mantener la seguridad nacional y regional, solo el acercamiento con Estados Unidos podría aportar beneficios de peso que mitigaran amenazas externas, sin embargo, lo que sucedió fue todo lo contrario. Solo en el caso de las bases militares, se podría decir que, países como Brasil, Chile y Argentina expresaron su descontento por la aceptación de apoyo en bases colombianas con inteligencia norteamericana, lo que en el campo de las relaciones

internacionales genera desconfianza entre los estados y llevar a masificar percepciones de nuevas amenazas que aportan a un clima de inseguridad.

CAPÍTULO IV

4. UNASUR Y EL CONSEJO SURAMERICANO DE DEFENSA

4.1 ¿QUÉ ES Y DE DÓNDE NACE LA UNASUR?

El texto de la Declaración de Cuzco (2004) sobre la Comunidad Suramericana de Naciones expresa que los estados se congregan teniendo en cuenta lo que para ellos son las bases comunes sobre las cuales se edificarían los objetivos y principios integracionistas de este acuerdo. Entre lo más representativo del texto se encuentra:

- “La historia compartida y solidaria de las naciones, que desde las gestas de independencia han enfrentado desafíos internos y externos comunes.
- El pensamiento político y filosófico nacido de su tradición, donde se ha consolidado una identidad suramericana compartida y valores comunes.
- La convergencia de sus intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad.

- La convicción de que el acceso a mejores niveles de vida de sus pueblos y la promoción del desarrollo económico no pueden reducirse sólo a políticas de crecimiento sostenido de la economía, sino comprender también estrategias que, junto con una conciencia ambiental responsable y el reconocimiento de asimetrías en el desarrollo de sus países, aseguren una más justa y equitativa distribución del ingreso, el acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social, así como la preservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible;

- Su compromiso esencial con la lucha contra la pobreza, la eliminación del hambre, la generación de empleo decente y el acceso de todos a la salud y a la educación como herramientas fundamentales para el desarrollo de los pueblos;

- Su identificación con los valores de la paz y la seguridad internacionales, a partir de la afirmación de la vigencia del derecho internacional y de un multilateralismo renovado y democrático que integre decididamente y de manera eficaz el desarrollo económico y social en la agenda mundial;

- La común pertenencia a sistemas democráticos de gobierno y a una concepción de la gobernabilidad, sustentada en la participación ciudadana que incremente la transparencia en la conducción de los asuntos públicos y privados, y ejerza el poder con estricto apego al Estado de Derecho, conforme a las disposiciones de la Carta Democrática Interamericana, en un marco de lucha contra la corrupción en todos los ámbitos;

- Su determinación de desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y en articulación con otras experiencias de integración regional.”
(Declaración del Cusco..., 2004)

Analizando estos aspectos se puede observar que desde su creación, la Comunidad Suramericana de Naciones –CSN-⁶ tenía objetivos mucho más ambiciosos y fuertes para la creación de la estructura de unidad suramericana. Este no sería un acuerdo donde sólo se eliminarían las barreras arancelarias o cualquier otra restricción al comercio; si bien es cierto que el libre comercio es significativo e indispensable para una efectiva integración, no es lo único que prevalece, ni lo más importante y esto lo han demostrado la mayoría de acuerdos realizados por los bloques suramericanos actualmente vigentes.

La iniciativa contemplaba la creación de un bloque que tendiera a aumentar la calidad de vida de los países miembros, fortaleciendo los lazos políticos, identificando las potencialidades de la región para proyectarla con más impacto en la comunidad internacional. El objetivo fue crear una unidad económica y política con institucionalidad, difundiendo los valores comunes adquiridos bien sea por su historia o por las tradiciones de los pueblos hasta nuestros días.

La infraestructura y los recursos físicos con los que cuenta la región también fueron tenidos en cuenta en la gestación de este anhelante proyecto de integración; para ello se requeriría de la conformación de un mercado común, donde se permitiera la libre movilidad laboral y de capitales, así como la confederación institucional que diera mayor credibilidad y potestad a las

⁶ La Comunidad Suramericana de Naciones –CSN- fue el organismo que precedió a La UNASUR, creada con la Declaración de Cusco de 2004.

decisiones que se adoptaran para el bloque en general. Esto implicaría la evolución a una etapa mayor de integración económica.

Sin embargo, y a pesar de la genialidad del texto, la Comunidad Suramericana de Naciones siempre careció de objetivos y planes concretos, con tiempos, porcentajes de desgravación, responsabilidades precisas según las características de los países miembros, entre otros aspectos.

Casi transcurrido un año desde la creación de la CSN, se realizó en Brasilia los días 29 y 30 de septiembre de 2005, la primera cumbre de la comunidad, donde se estableció la agenda prioritaria y se dieron las declaraciones presidenciales en el marco del acuerdo. En el texto de este acuerdo se reforzaron los objetivos, bases y principios que servirían de soporte a la integración económica y social suramericana – ya planteados anteriormente en Cuzco en 2004-, pero lo más importante fue el diseño de la estructura organizativa del bloque y el establecimiento de las áreas de acción prioritarias de la CSN.

Tomando como referencia el texto de la Cumbre, en cuanto a su organización se concertaron los siguientes puntos (inciso 7 al 15 del texto de la Cumbre):

“...La Comunidad Sudamericana de Naciones se establecerá con base en la institucionalidad existente, evitando la duplicación y superposición de esfuerzos, sin nuevos gastos financieros, estableciendo coordinación entre las Cancillerías, con el apoyo de los organismos de integración existentes y perfeccionando su funcionamiento.

- Las Reuniones de Jefes de Estado constituyen la instancia máxima de la conducción política de la Comunidad. Las mismas

serán anuales, se realizarán en todos los países miembros, preferiblemente en orden alfabético.

- Las reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores tienen por objeto primordial: promover el diálogo político, preparar las reuniones de los Jefes de Estado y adoptar las decisiones ejecutivas para implementar las directrices presidenciales. Tendrán una periodicidad semestral.

- Los Viceministros de Relaciones Exteriores coordinarán las posiciones de los países de la Comunidad y prepararán las reuniones de Cancilleres.

- Las Reuniones Ministeriales Sectoriales serán convocadas por los Jefes de Estado y examinarán y promoverán proyectos y políticas específicas de integración sudamericana en áreas como salud, educación, cultura, ciencia y tecnología, seguridad ciudadana, infraestructura de energía, transportes, comunicaciones y desarrollo sostenible. En este sentido estas reuniones se realizarán valiéndose de los mecanismos existentes en el MERCOSUR y en la CAN.

- Las reuniones en el área de infraestructura promoverán la implementación de la agenda consensuada de proyectos prioritarios de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional sudamericana (IIRSA), entre otros, tomando en cuenta los planes de desarrollo nacionales, bilaterales y regionales, contando con la participación de las comunidades involucradas y protegiendo el medio ambiente.

- La coordinación y concertación política y diplomática que afirme a la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas es un objetivo prioritario de la Comunidad Sudamericana de Naciones que, en esta etapa, se expresará en torno a un diálogo e intercambio de información sobre los asuntos de interés mutuo. Sus pronunciamientos se adoptarán por consenso.

- La Secretaría Pro-Témpore de la Comunidad Sudamericana de Naciones será ejercida en forma rotativa por cada uno de los países miembros, por períodos anuales, que culminarán en la Reunión de Jefes de Estado. Brasil ejercerá la Secretaría Pro Témpore hasta la realización de la Segunda Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones que se realizará en Bolivia en el año 2006.

- La “Troika” (equipo dirigente o con labores de representación integrado por tres miembros) de la Comunidad estará constituida por el país-sede de la Reunión de Presidentes, y por los países-sede de las reuniones en el año anterior y en el año siguiente. La “Troika” apoyará las actividades de la Secretaría Pro-Tempore.” (Cumbre de la Comunidad..., 2005)

Terminada la cumbre en Brasilia se convocó la segunda cumbre de la CSN en Bolivia en 2006 denominada *“Declaración de Cochabamba Colocando la Piedra Fundamental para la Unión Suramericana”*. Fue en este momento donde los estados miembros proclamaron la integración regional como el medio más efectivo para enfrentar las asimetrías provenientes de la globalización; esbozaron un

panorama a nivel internacional donde prima la exclusión, la iniquidad en la distribución del ingreso, la pobreza, la violencia, el irrespeto a los derechos humanos, entre otros flagelos que han afectado a todo el subcontinente americano y es aquí donde la Comunidad Suramericana de Naciones se erigió como una entidad que buscó el desarrollo de un espacio integrado en lo político, social, cultural, económico, financiero, ambiental y en la infraestructura. De este modo, es en Cochabamba donde se erigieron los principios rectores de la CSN que iban de la mano con los principios de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y con los principios específicos del derecho internacional público. Éstos se resumieron en: la presencia constante de la solidaridad y la cooperación para así buscar una mayor equidad, el respeto a la soberanía, la integridad territorial y la libre autodeterminación de los pueblos, la defensa de la paz y la seguridad internacionales, evitando todo tipo de conflictos entre los miembros, la propagación de la democracia y el pluralismo teniendo como prioridad el respeto los derechos humanos y las diferencias entre naciones y pueblos, y por último y no menos importante, se planteó la lucha por mantener en armonía el medio ambiente, respetando la naturaleza y diseñando propuestas para el cuidado de la biodiversidad y el mantenimiento de los recursos naturales que caracterizan a la región.⁷

Teniendo en cuenta los criterios sobre los principios y objetivos de la CSN, se designó a Colombia como centro de la Tercera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad y a Venezuela como anfitrión para la Primera Cumbre sobre Integración Energética; ambas se llevarían a cabo en el 2007.

El 17 de abril de 2007, como se tenía planeado, se realizó la cumbre energética de los países miembros de la CSN; en esta cumbre apareció la Unión Suramericana

⁷ Este análisis está soportado en el texto de la cumbre Declaración de Cochabamba Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana, Principios Rectores de la Integración Suramericana.

de Naciones UNASUR que reemplazó definitivamente a la CSN. Los presidentes apoyaron la propuesta de renombrar este esfuerzo integracionista en el que venían trabajando desde el 2000 y le dieron mayor estructura y concreción a la integración suramericana.

Entre otras decisiones significativas que se adoptaron en Margarita estuvo la de designar una Secretaría permanente que tendría como sede Quito (Ecuador) y se planeó la redacción de un proyecto de acuerdo constitutivo para la UNASUR, texto que debería ser tratado en la tercera reunión de Jefes de Estado que, como ya se había planeado, tendría su sede en Cartagena, Colombia, en el mismo año.

Hasta este punto el panorama era muy alentador: 12 países unidos en torno a un grupo con esperanzas de lograr consolidar una real integración suramericana en procura de mejorar los niveles de vida de sus habitantes y generar bienestar económico, político y social entre los miembros del Acuerdo. Sin embargo, para la época en que se acercaba la siguiente Cumbre, las disputas políticas entre Colombia, Venezuela y Ecuador obstaculizaron el camino de la UNASUR. El presidente colombiano Álvaro Uribe Vélez envió un comunicado diciendo que la cumbre se cancelaba debido a los problemas que se venían presentando con sus vecinos, ocasionados en el contexto de la puesta en marcha de un posible acuerdo humanitario con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), donde el Presidente Hugo Chávez fue delegado para servir de intermediario en el proceso de liberación de rehenes, lo que generó tensiones diplomáticas entre los países hermanos, y la participación de Venezuela se vio como una injerencia en los asuntos internos de Colombia.

El presidente Álvaro Uribe rechazó públicamente en noviembre de 2007 la ayuda del gobierno venezolano, a lo que éste hizo caso omiso, continuando el diálogo e intercambio de información con las FARC. Esta actitud hizo que meses más tarde

se acusara a Hugo Chávez de tener nexos con la guerrilla y de apoyar los proyectos insurgentes de la misma.

Aunque las disputas cesaron, unos meses después, en marzo de 2008, la tensión era generada por un conflicto entre los gobiernos de Colombia y Ecuador, que se dio a causa de la incursión de militares colombianos en territorio ecuatoriano, en la que fue dado de baja el miembro del Secretariado de las FARC: Raúl Reyes. En pleno altercado, Hugo Chávez brindó su apoyo incondicional al presidente Rafael Correa de Ecuador, reprobando tajantemente las acciones llevadas a cabo por la fuerza militar colombiana, ya que éstas iban en contra de los principios y normas del derecho internacional público que hacen referencia al respeto de la soberanía y la libre autodeterminación de los pueblos. Como consecuencia de estos episodios se rompieron las relaciones diplomáticas de Colombia con Venezuela y Ecuador.

La pregunta entonces es ¿qué pasaba mientras tanto con la UNASUR? ¿Dónde habían quedado las intenciones de integración y fortalecimiento de lazos políticos, económicos, físicos y culturales? ¿Sería éste el inicio del fin de la unidad suramericana tan anhelada?

Para muchos escépticos del acuerdo, todos los inconvenientes arriba mencionados serían el fin de la UNASUR; otros planteaban que no era posible integrar una región tan dividida y que los intereses de sus miembros no eran compatibles, con lo que enterraban la iniciativa y descalificaban los esfuerzos para continuar con lo que algunos analistas han calificado como la “Utopía Suramericana”⁸.

⁸ Este concepto fue tomado de un portal italiano que habla sobre los procesos fallidos de integración suramericana, que lleva por nombre: “Unasur, la Última Utopía de Suramérica”. http://rottasudovest.blog.lastampa.it/rotta_a_sud_ovest/2008/05/unasur-lultima.html

Para otros en cambio, el proceso apenas iniciaba y ésta sería una de varias pruebas por las que tendría que pasar el bloque antes de llegar a consolidar una unión estable y una integración política y económica que representase a los doce Estados miembros de tan ambicioso acuerdo.

4.2 CONSEJO SURAMERICANO DE DEFENSA.

4.2.1 Orígenes.

En 2007 el Presidente de Brasil propone la unión de las fuerzas armadas americanas, idea que tras divagar fue convertida (2008) en el Consejo Suramericano de Defensa, que sería la primera idea de integración de defensa haciendo diferente a UNASUR de otros procesos de integración latinoamericanos como Mercosur y la CAN. Tras las crisis entre Colombia, Ecuador y Venezuela quedó en evidencia la necesidad de la creación de un organismo subregional que pudiera mitigar posibles crisis de defensa en la región ante la ausencia y reacción tardía de los organismos hemisféricos existentes, justificando así la necesidad de canalizar esfuerzos para conservar el merecido objetivo.

En la cumbre de Unasur donde Luis Inacio Lula da Silva propuso la creación de dicho organismo se recibió la aceptación de los Estados miembros menos de Colombia; el presidente Alvaro Uribe Vélez se negó y al pedir que se le tuviera en cuenta su objeción argumentó que la situación de Colombia era diferente a la de los demás países porque no podía dar beligerancia a una guerrilla que amenazaba seriamente a la seguridad del país, considerando que no era un grupo revolucionario con ideales claros sino un grupo armado, ilegítimo e ilegal, que no tenía ningún objetivo a diferencia de los demás países donde habían surgido guerrillas parecidas en razón de dictaduras. Esta posición se puede explicar desde el lineamiento bilateral que primó en Colombia durante la administración de

Alvaro Uribe Vélez con Estados Unidos. Colombia consideró que ya existían organismos como la OEA y el Consejo de Seguridad de la ONU y que no se debía crear un nuevo organismo quitando funciones a un organismo que ya existía con su poder “legal y legítimo”. Evidentemente, el gobierno Colombiano temía que, primero, se le quitara poder de intervención sobre América Latina a Estados Unidos y segundo porque la OEA estaba claramente influenciada por los intereses del país del norte y que podría recibir beneficios de dicha situación mientras que en el CSD por no pertenecer al mismo, estaría en clara desventaja.

A partir del 2008 la iniciativa del gobierno del presidente Lula se cristalizó a través de su ministro Jobim, quien emprendió una gira en la búsqueda de apoyo para que fuese creado el Consejo Suramericano de Naciones en ocasión de la cumbre de Unasur, no sin antes entablar conversaciones con el gobierno de los Estados Unidos al presentar su propuesta ante la Secretaria de Estado Condoleezza Rice, quien manifestó que no sólo no tenía problemas con la propuesta de la creación del CSD, como confiaba en Brasil para lograrlo. El gobierno de Estados Unidos recibió a Jobim para la presentación de su ponencia en La Junta Interamericana de Defensa -JID- sobre la naturaleza del CSD, para lo cual Jobim hace referencia a la no intervención de Estados Unidos en la iniciativa de Brasil proponiendo que esa sería la mejor forma de que Estados Unidos apoyara el proceso. (Moreira, 2011)

En esos primeros pasos del CSD, sólo Colombia en el gobierno de Álvaro Uribe mantuvo su voto desfavorable a la creación del organismo, sugiriendo que se creara un grupo de estudio integrado por representantes de las cancillerías y los ministerios de defensa de cada país vinculado. El principal argumento de no apoyo a la creación del consejo era el de no compromiso de la región en torno a no combatir el terrorismo, ya que era su baluarte en los lineamientos de política exterior basados en el *Réspice Polum*.

En ocasión de la no participación de Colombia en el CDS y con la oportunidad del viaje del presidente Lula al país, el presidente Colombiano manifestó que su país integraría el CSD mediante la aceptación de tres condiciones por los otros países:

1. Las decisiones en el seno de una organización de esta naturaleza se adoptarán por consenso.
2. En la constitución del organismo debería haber un reconocimiento explícito a las fuerzas institucionales consagradas en la Constitución de cada país.
3. Declaración expresa de rechazo a todas las organizaciones violentas y/o fuerzas irregulares armadas, sin importar su origen.

Los planteamientos del gobierno colombiano fueron aceptados haciendo especial énfasis en el rechazo a fuerzas irregulares ya que esta última está expresa en la relación de principios según los cuales el CSD actuará y que se encuentran vigentes en el consejo para lo cual hace referencia de la siguiente manera expresa: “reafirma la convivencia pacífica de los pueblos, la vigencia de los sistemas democráticos de gobierno y su protección, en materia de defensa, frente a la amenazas o acciones externas o internas, en el marco de las normatividades nacionales. De la misma forma, rechaza la existencia o acción de grupos armados a la margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia cualquier que sea su origen. (Moreira, 2011)

El liderazgo de Brasil tuvo éxito y es entonces cuando el 16 de diciembre de 2008, los países sudamericanos se reunieron en una Cúpula Extraordinaria de la UNASUR, en Bahía, Brasil, y deciden la creación del Consejo de Defensa Suramericano como un órgano “de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa”. Dando especial relevancia a la estructura del mismo en donde tuvieron amplia participación las Ministras y los Ministros de Defensa de

los países sudamericanos miembros de la UNASUR, seguidos de la participación de representantes de Ministerios de Relaciones Exteriores los cuales se hicieron presentes en las delegaciones nacionales, que fueron compuestas por altos funcionarios de cada Cancillería. El CSD contó también con una instancia ejecutiva, integrada por las Viceministras y los Viceministros de Defensa. La Presidencia del CSD se quedó a cargo del Ministro de Defensa del país que ocupaba, de forma temporaria, la Presidencia de la UNASUR. (Moreira, 2011)

Dentro de los objetivos trazados por el CSD se han llevado a cabo reuniones de ministros y ministras de Defensa del Consejo suramericano (CDS) de la UNASUR en los cuales se han mantenido los objetivos del CSD, siguieron la propuesta original de Brasil y están expresados en el artículo cuarto del documento constitutivo del CSD y que apuntan a lo siguiente:

- Consolidar a América del Sur como zona de paz.
- Construir una identidad suramericana en materia de defensa, respetando las características subregionales y nacionales, buscando fortalecer la unidad de América Latina y Caribe.
- Generar consensos para el fortalecimiento de la cooperación regional de los temas de defensa.

4.2.2 Reuniones y planes de acción del CSD

En la Primera Reunión de Ministros y Ministras del Consejo Suramericano de Defensa (CSD) de la UNASUR celebrada el 9 y 10 de marzo del 2009 en Santiago de Chile se ratificaron los propósitos de construir una zona de paz y cooperación, el respeto a la soberanía, la inviolabilidad territorial de los estados, la no intervención en sus asuntos internos, la convivencia pacífica de los pueblos, la

vigencia de los sistemas democráticos de gobierno, en materia de defensa, frente a amenazas o acciones externas o internas, en el marco de las normativas nacionales. También se rechaza, la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia cualquiera sea su origen. Así mismo impulsar el Consejo de Defensa Suramericano en el marco de la UNASUR a través de la ejecución del Plan de Acción 2009-2010, que desarrolló cuatro ejes o lineamientos que, a su vez, contenían una serie de iniciativas específicas. Estas iniciativas contenían políticas de defensa, cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, industria y tecnología de la defensa, y formación y capacitación para todos los estados miembros del acuerdo. (Ver anexo 1)

En la Segunda Reunión ordinaria de ministros del consejo suramericano de defensa celebrada en Guayaquil el 06 y 07 de mayo de 2010 se acuerda remitir a los ministros de relaciones exteriores las medidas a adoptar frente al marcaje y rastreo de armas, acciones conjuntas para combatir el terrorismo, las propuestas para evitar la posible ruptura del orden constitucional y las posibles instituciones a implementar dentro del marco de los futuros órganos de la UNSAUR, por otra parte la creación del Centro de Estudios Estratégicos de defensa, la promoción de la transparencia en gastos de defensa y el estudio de los mismos en aras de la consecución de unos datos objetivos para lograr equidad e igualdad en los mismos y la aprobación del conjunto de procedimientos de aplicación para las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad de conformidad con el mandato de la Resolución de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la UNASUR, de 27 de noviembre de 2009. (Ver anexo 2)

En la Tercera Reunión Ordinaria del Consejo de Defensa Suramericano se consolidaron y revisaron los acuerdos binacionales en materia de seguridad y

defensa como también se hizo énfasis en la inequidad de las inversiones militares en cada uno de los países miembros y la ampliación del espectro político en aras de consolidar una zona de paz y de cooperación ante las distintas amenazas a la seguridad en el mundo actual “La visión común en materia de Seguridad y Defensa es un requerimiento fundamental para que América del Sur se convierta en un espacio político caracterizado por dar soluciones pacíficas, la disminución y homologación de los gastos militares, la colaboración en desastres naturales y el establecimiento de una zona de paz” señaló el ministro Thorne (2010). (Ver anexo 3).

4.3 LA AGENDA DE SEGURIDAD DE COLOMBIA EN LOS DOS ÚLTIMOS GOBIERNOS.

La agenda de seguridad del presidente Álvaro Uribe Vélez como presidente de los colombianos durante el periodo 2002 - 2010 fue centrada básicamente en la tendencia al *Réspice Polum* y con ocasión de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 siguió los mismos lineamientos de la política de defensa de los Estados Unidos en materia de seguridad. Por tanto, se produjo una “securitización” y “terrorización”⁹ de la agenda internacional colombiana durante la era Uribe, en cuyo contexto la política exterior colombiana estuvo básicamente condicionada por el tema de la seguridad (Carvajal, 2006, p.146).

Así mismo, con el objeto de alcanzar un mayor desarrollo de la economía colombiana, la búsqueda de un tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos se convirtió, en el objetivo principal, con lo cual los procesos de integración que se llevaban a cabo a nivel latinoamericano pasaron a un segundo

⁹ En el plano de la seguridad, Uribe proponía la recuperación del control militar del territorio, el endurecimiento de la guerra contra las drogas y la guerrilla, el restablecimiento de la seguridad en las carreteras y la deslegitimación del carácter político de los grupos subversivos, que eran ahora caracterizados por Uribe como “narcoterroristas” que combatían a un Estado plenamente legítimo. (Gonzales :2006) <http://www.institut-ouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-245.html>

plano¹⁰. (Pastrana, 2010) para lo cual, la inserción internacional de Colombia, durante los dos gobiernos de Uribe, se dio principalmente en torno al tema del conflicto y el narcotráfico, con lo cual la relación con otros actores y los temas de la agenda global se mantuvieron en una posición secundaria o marginal (Carvajal, 2005, pp. 5-69).

Es por esta razón fundamental que Colombia se proyectó durante la última década como una amenaza para la estabilidad y seguridad regional ¹¹ lo cual condujo a afectos adversos para la integración en Latinoamérica. La estrategia militar del Presidente Uribe empujó el conflicto con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) hacia las fronteras extremadamente frágiles del país¹², lo que generó bastantes repercusiones negativas en dichas zonas con los cinco estados limítrofes. De esta manera, las regiones fronterizas se convirtieron en el eslabón débil de las relaciones de Colombia con sus vecinos (Pastrana, 2011).

Por otra parte. la alienación irrestricta del gobierno de Álvaro Uribe con el gobierno de George Bush tuvo nuevas repercusiones en sus relaciones con Colombia. Cabe anotar que el triunfo demócrata y la llegada de Obama a la Casa

¹⁰ Según Carlos Malamud, investigador principal de América Latina del Real Instituto Elcano de España, "durante muchos años, especialmente a partir de la implementación del Plan Colombia, el gobierno de Bogotá vio cómo simultáneamente se reforzaban sus lazos con EE.UU., pero perdía relevancia en el conjunto de las naciones latinoamericanas. Esta situación de aislamiento colombiano se incrementó, tras la llegada de Chávez al poder en 1999 y después del posterior "giro a la izquierda en América Latina". "La posterior llegada de Uribe a la Presidencia tendió a reforzar esta situación"<http://diario.latercera.com/2011/04/27/01/contenido/mundo/8-67129-9-santos-deja-atras-politica-externo-de-uribe-y-busca-potenciar-rol-en-america.shtml>

¹¹ Las relaciones entre Colombia y Venezuela padecieron un deterioro gradual al coincidir los gobiernos de Álvaro Uribe y Hugo Chávez entre 2002 y 2010, al punto que fueron rotas por este último en el ocaso del mandato del primero. Más que la continuidad de choques entre estilos de política exterior sujetos a la intermitencia de carácter de ambos mandatarios, las relaciones entre ambos países fueron definidas por la colisión de dos visiones de gobierno contrapuestas, amparadas por rasgos de manejo autoritario, que generaron alta conflictividad interna y externa, sustentadas en conceptos de seguridad incompatibles, intereses políticos irreconciliables y ausencia de bilateralidad para trabajar los problemas fronterizos (Pastrana y Vera, 2008: 223).

¹² El clima de tensión moderada en los entendimientos bilaterales dio paso a un estado de ruptura de las relaciones diplomáticas, que se produjo poco después del tan comentado bombardeo ilegal de Colombia sobre un campamento de las FARC ubicado en territorio ecuatoriano en marzo de 2008, que tuvo como objetivo central la muerte del miembro del secretariado de las FARC, Raúl Reyes

Blanca en enero de 2009 produjeron una nueva configuración política, lo cual tuvo repercusiones adversas en las aspiraciones y en los intereses del gobierno de Uribe. Una nueva agenda internacional junto con las prioridades de la política exterior estadounidense, hacían notar, las debilidades de la política exterior colombiana, que se concentraba básicamente en el lenguaje bélico exigido por la PSD y en la figura del presidente Uribe, no favorecían un viraje adecuado. (Pastrana, 2011)

El actual presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, ha dado una nueva orientación de la política exterior en contraste con la del presidente Álvaro Uribe Vélez y apunta a una diversificación geográfica y temática. Lo cual conduce a la búsqueda de la ampliación del espectro del relacionamiento internacional de Colombia y la reconstrucción de las relaciones con los estados latinoamericanos, en especial con los países vecinos.

Desde el inicio de su mandato (agosto de 2010), el gobierno de Colombia ha logrado restablecer y normalizar las relaciones con dos de sus vecinos: Venezuela y Ecuador¹³. En concordancia ha devuelto la profesionalización y la institucionalidad al manejo de las relaciones exteriores del país, permitiendo que los canales diplomáticos tradicionales de la Cancillería puedan hacer de nuevo su trabajo, tomando distancia de la forma unipersonal y con baja profesionalización que manejaba su antecesor, sobre todo en sus discursos con fervor político y nada constructivos en el manejo de una agenda diplomática coherente con las necesidades del país¹⁴

¹³ Desde la posesión del actual presidente colombiano, Juan Manuel Santos, se restablecieron inmediatamente las relaciones entre ambos países y han comenzado un proceso de consolidación. Pronto se reavivaron los diálogos abiertos entre ambos mandatarios, dando lugar a cinco puntos de una agenda de trabajo bilateral para el mejoramiento de las relaciones comerciales y políticas apoyadas por comisiones bilaterales (Benítez, Celi y Jácome, 2010: 12-13)

¹⁴ Siguiendo Fernández de soto (2011)“ La defensa de los intereses nacionales y su adecuada gestión en los escenarios multilaterales y bilaterales impone la necesidad de fortalecer la estructura institucional del Estado colombiano y, en particular, de su Cancillería, con el propósito de que pueda responder con mayor eficacia a los retos señalados. Todos los esfuerzos que se puedan hacer para garantizar la profesionalización del servicio exterior colombiano serán decisivos para

Por otro lado, luego de la declaratoria de inconstitucionalidad por parte de la Corte Constitucional de Colombia del acuerdo suscrito con los Estados Unidos para el establecimiento en el país de bases militares (17-08-2010), y ante el efecto negativo que éste podría generar para la estabilidad de las relaciones y del equilibrio de poder en la región, Colombia desistió de la incorporación de las siete bases militares, lo que implicó la continua reducción de las ayudas estadounidense al Plan Colombia. Además, el propio Departamento de Estado de EE.UU. y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en concordancia con la llegada de Obama al poder y el manejo del nuevo discurso, han reconocido que algunas de las tesis de la actual estrategia anti-drogas deben examinarse con mayor minuciosidad, porque los resultados en disminución de cultivos y aumento del consumo y el precio del alcaloide muestran otra realidad.

En este orden de ideas, no es casual una redefinición de las relaciones de Colombia con los EE.UU. Por tal motivo, ambos gobiernos han tratado de elaborar una nueva agenda bilateral que amplíe la relación más allá de los temas militares y estratégicos, tales como desarrollo social, desarrollo económico, medio ambiente, energía y derechos humanos. En suma, las relaciones bilaterales no se pueden reducir a evitar la disminución de los fondos norteamericanos para el Plan Colombia y la aprobación en el Congreso estadounidense del TLC. (Pastrana, 2011)

Cabe destacar que Colombia en su nuevo papel en la región, no puede jugar de pivote de los EE.UU, quien ha demostrado ser un experto en aprovechar las diferencias y la asimetría de poder en un marco de *Respice Similia*, ya que se han

sentar sobre bases firmes la adecuada representación de Colombia, así como la consolidación en el largo plazo de esquemas de cooperación exitosos.

dado importantes avances en la construcción de una nueva agenda incluyente con varios países de la región en una estrategia que busque hacerle contrapeso a los procesos de construcción de Sudamérica como los que lidera Brasil en forma equitativa y asociativa.

Es claro que, la política exterior colombiana no debe propender por una ruptura total de las relaciones con EE. UU. Como afirma el Profesor Pastrana “es más bien la búsqueda de un equilibrio en las relaciones exteriores de Colombia, que reduzcan la extrema vulnerabilidad que le causó, en los últimos ocho años al país la excesiva concentración temática y geográfica en EE.UU, así como también su cuestionado alineamiento incondicional a la política exterior norteamericana” (Pastrana, 2011)

En el presente gobierno, se destaca lo que podría denominarse “la nueva estrategia sudamericana” de la política exterior del gobierno Santos, que se expresa claramente en su participación activa y constructiva en UNASUR. Al respecto, vale la pena destacar el reciente nombramiento (marzo de 2011), por un año, de la ex canciller colombiana, María Ema Mejía, como Secretaria General de dicha organización. Igualmente, debe resaltarse el reciente anuncio del inicio de negociaciones de Colombia, con el apoyo de Brasil, para su ingreso como miembro en el MERCOSUR (Pastrana, 2011).

CONCLUSIONES

5.1 PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN Y SEGURIDAD DE COLOMBIA EN EL MARCO DE UNASUR

La evolución política de las relaciones internacionales conlleva a nuevos planteamientos sobre los conceptos de seguridad y a los efectos sinérgicos de de integración que ésta genera, es decir los tratados de cooperación¹⁵ se hacen más importantes en un mundo cada vez más multipolar y subyacen a una necesidad de los estados para preservar el interés nacional ante las múltiples amenazas que estos tienen y con el fin de preservar una identidad y un poder en el escenario global. También cabe destacar que estos acuerdos son complementarios con otros temas importantes como el comercio, el desarrollo de la infraestructura y la competitividad necesaria con otros bloques en un mundo cada vez más interdependiente en donde se relativiza la capacidad y los recursos como opción para destacarse en el concierto internacional y generar una posición de respeto por los demás actores del sistema¹⁶.

¹⁵ Siguiendo a (Vargas 2010) "...en este, como en otros aspectos de la seguridad internacional, establecer equilibrios y mecanismos de cooperación –no de subordinación– puede resultar un desafío importante. integrar las dimensiones jurídicas ayudaría a delimitar los espacios o ámbitos de la seguridad también como campos jurídicos especializados, incluir dentro de sus jurisdicciones a las instituciones de justicia correspondientes (en los ámbitos nacional, regional y mundial) y a actuar en concordancia..." Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/velazquez.pdf>

¹⁶ Según Guillermo Fernández de Soto "...Los nuevos escenarios globales, otorgan una vigencia renovada a la integración regional por tres razones fundamentales. Primera, porque la integración es un instrumento único que permite a los países estar mejor equipados para enfrentar los desafíos globales y construir un marco común de acciones colectivas para tratar con ellos. Segunda, porque muchas de las tareas pendientes del desarrollo competitivo de América Latina solo pueden ser abordadas de manera exitosa con acciones colectivas y con instrumentos de carácter regional. Y tercera, porque la gestión de aquellos aspectos en los cuales el continente es jugador relevante en el panorama mundial requiere mucho trabajo conjunto entre los países para sacar el máximo provecho de esa condición o defender sus intereses comunes frente a otros bloques regionales..."

Específicamente en el tema de seguridad y como un complemento de muchas acciones coordinadas entre los estados, algunos países de la región suramericana advirtieron sobre la vigencia de un cuadro de amenazas a la seguridad en la región y la necesidad de respuestas concertadas entre los estados tal como está implícito en declaraciones de la UNASUR donde se destacan algunos antecedentes de la misma: “...La evolución política de las relaciones internacionales en el hemisferio occidental durante los primeros años de la década de 2000 generó un ambiente propicio para un proceso de reevaluación de los mecanismos de integración vigentes hasta mediados de la década” (Iniciativa Política de Brasil..., 2011). Mientras se extendía una percepción generalizada sobre un estancamiento relativo de los avances de mecanismos multilaterales y la agudización de diferencias dentro de la región, instituciones de estudio y órganos estatales en diferentes países identificaron que estas nuevas amenazas debían ser combatidas con nuevos esquemas de cooperación, con estructuras mucho más sólidas de las que venían trabajando, donde existiera voluntad política de los Estados para respetar la institucionalidad y poder ejecutar proyectos concretos que coadyuven a lograr objetivos comunes de interés nacional. (Iniciativa Política de Brasil..., 2011).

Suramérica es una región que se caracteriza por la inequidad, muy altos grados de pobreza y violencia, características que han venido haciendo que se gesten amenazas al interior de los estados, como lo son el narcotráfico, la delincuencia común, el tráfico de armas y personas, entre otras. En este contexto globalizado, estas nuevas amenazas no distinguen entre países y traspasan fronteras, lo que las hace mucho más fuertes y a la vez más difíciles de combatir.

En la actualidad, en relación con la fortaleza institucional muchos de los países de la región se encuentran tratando de alcanzar aceptables niveles de institucionalidad y gobernabilidad, esto se refleja en que tienen problemas para

cumplir sus funciones básicas de seguridad interna, de política monetaria, fiscal y exterior, sin considerar salud y educación, la falta de control del Estado es evidente (Bustamante, 1999, p. 88). Es de vital importancia que se sostenga un adecuado nivel de consolidación de Estado en Suramérica para que se pueda dar el establecimiento e implementación de iniciativas de integración regional que evolucionen positivamente y generen mayores beneficios y seguridad regional (Griffiths, 2009).

Dentro del proceso integracionista suramericano, Colombia ha tenido que enfrentar problemas de orden interno, como el conflicto armado que mantiene hace ya más de 50 años, los cuales han limitado la capacidad del país para diseñar una política exterior coherente con los intereses nacionales del país y su capacidad de interactuar y de tomar el mayor provecho de procesos de integración y cooperación como el de la CAN¹⁷. Como ya se mencionó, durante el gobierno anterior la posición de Colombia no fue coherente frente a las nuevas propuestas hechas en la región en materia de cooperación y seguridad debido a que su principal interés en el tema no fue lo que competía a la seguridad externa o regional, sino que por el contrario la mayoría de sus decisiones de política exterior se determinaron por las necesidades de la seguridad nacional, siendo esta posición válida pero en contravía a lo que se venía proponiendo en la región. Por fortuna, la nueva política exterior del actual gobierno, ha venido corrigiendo esta situación y ha logrado que el país restablezca sus relaciones con los países vecinos y se reintegre a las políticas de seguridad y cooperación que se desarrollan en la región, asumiendo un papel protagónico que le permitirá al país enfrentar con éxito las nuevas amenazas a nivel nacional e internacional.

¹⁷ Lo referente a la debilidad de los procesos de integración suramericana ver capítulo 1 del presente trabajo.

Los problemas de seguridad que afronta en la actualidad el Estado Colombiano sirven de base para explorar varias de las dimensiones de los problemas de seguridad global. En el contexto del orden internacional y la gobernabilidad, la crisis interna del país refleja dos características representativas de la coyuntura de inseguridad a nivel mundial, por un lado lo referente a estados débiles¹⁸ y por el otro, a la frecuente interacción entre los temas de seguridad doméstica y seguridad internacional (Mason, 2000). Este último aspecto se ha visto reflejado en la internacionalización del conflicto colombiano, traspasando fronteras no solo a nivel regional. Que el conflicto colombiano traspase fronteras implica que el Estado colombiano no sea el único afectado por la inseguridad doméstica, ya que a su vez temas como el narcotráfico, la violencia, el tráfico de armas y el desplazamiento perturban la seguridad regional. Por este motivo se hace necesario buscar mecanismos de cooperación regional que apoyen el proceso interno de seguridad y ayuden a preservar la supervivencia del Estado colombiano.

Los temas en concreto en los cuales los miembros de UNASUR y del CDS decidieron poner sus esfuerzos y que competen a Colombia se encuentran en la Resolución del Mecanismo de Medidas de Confianza. Inicialmente en el campo de sistemas de defensa, donde quedó convenido que se desarrollará un mecanismo de notificación y registro ante la UNASUR de los textos integrales de los acuerdos de cooperación intrarregionales y extrarregionales en materia de defensa y seguridad una vez aprobados, incluyendo los objetivos generales, alcance y vigencia de los mismos, así como el registro de adquisiciones y transferencias de

¹⁸ ¿Como Estados débiles la Profesora Ann Mason (2000) de la universidad de los Andes?, identifica a aquellos Estados que no controlan la totalidad de su territorio ni de su población dentro de su jurisdicción; la capacidad política del aparato del gobierno central es limitada, incapaz de suministrar seguridad o de cumplir con sus funciones reguladores básicas; el poder del Estado es insuficiente para responder adecuadamente a las amenazas a su soberanía. Mason propone que la crisis básica de seguridad al interior del país es consecuencia de la debilidad del Estado y de su progresivo deterioro en la última década.

armas y equipos. Dicho mecanismo, a solicitud de la parte notificante, respetará el principio de confidencialidad.¹⁹ Este tema en especial ayudó a distensionar los ánimos que habían provocado roces y conflictos entre Colombia y sus vecinos entre el 2008 y el 2010, genera mayor confianza para los miembros del acuerdo ya que se supone total transparencia y fluidez de la información, así mismo, implica para Colombia menores roces con sus vecinos y menores percepciones de amenazas para su seguridad nacional y a su vez acepta la cooperación extrarregional en materia de seguridad, aspecto que preocupaba sobremanera al gobierno colombiano debido al tema del acuerdo con los Estados Unidos.

Otra preocupación para el Estado colombiano era que se llegase a generar una posible carrera armamentista en la región, en especial el incremento del gasto militar hecho en el último año por Venezuela. En este campo la Resolución convino que los Estados miembros de UNASUR presentarían un informe sobre gastos de defensa del ejercicio fiscal precedente, sobre la base de las categorías enunciadas en el “Instrumento para la presentación internacional normalizada de informes sobre gastos militares”, de las Naciones Unidas, se enviarían los presupuestos de defensa de los últimos cinco años al CDS, en forma gradual y se informaría sobre el presupuesto nacional de defensa en todas sus etapas: formulación, aprobación, ejecución y control y homologar la información por parte del CDS sobre los gastos de defensa para establecer una medición estandarizada de los mismos. Si se llegasen a cumplir estas disposiciones, se mitigaría la desconfianza entre los Estados y el Estado colombiano podría estar más tranquilo con el comportamiento de sus vecinos.

Ahora pues, con lo que respecta al actual conflicto entre Colombia-Venezuela y Ecuador debido a actividades militares realizadas dentro y fuera de sus territorios,

¹⁹ ver texto Resolución de Reunión Extraordinaria, celebrada en Quito, Ecuador, el 15 de septiembre y el 27 de noviembre de 2009.

se llegó al acuerdo de que se notificaría, con antelación, a los respectivos países miembros limítrofes y a la UNASUR, cualquier maniobra, despliegue o ejercicio militar, terrestre, aéreo o naval planificado y oportunamente, tan pronto como sea posible, y los no planificados que se realicen en las zonas fronterizas en cuanto a número de efectivos, ubicación respecto a las fronteras, naturaleza y cantidad de equipo que se llegase a utilizar. Es importante destacar que a solicitud de la parte notificante, las partes notificadas respetarán la estricta confidencialidad de la información. Así mismo, se llegó al acuerdo de que se notificaría a UNASUR el desarrollo de ejercicios militares sea con países regionales o extrarregionales, de igual forma para generar un ambiente de mayor confianza en la región y que no se volviesen a presentar inconvenientes entre las partes como los ocurridos en marzo del 2008 por parte del ejército colombiano en territorio ecuatoriano tras una ofensiva contra las FARC. Este panorama se ha venido implementado con mucha más convicción desde la llegada del presidente Santos al poder y ha permitido mantener unas relaciones más fluidas, cordiales y de cooperación entre todos los países de la región.

Dentro de las medidas en el ámbito de seguridad que competen especialmente a Colombia, se convino desarrollar y perfeccionar sistemas nacionales de marcaje, rastreo de armas y activa colaboración entre los Estados Miembros de UNASUR en la aclaración de casos de desvíos, contrabando y usos ilegales de armas bajo su custodia o provenientes de su territorio, sobre lo cual se informará periódicamente a UNASUR, y más importante para el país fue que se acordaron adoptar las medidas necesarias para prevenir e impedir la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley que ejerzan la violencia cualquiera que sea su origen, a la vez que los Estados deberán abstenerse de proporcionar cualquier tipo de apoyo, activo o pasivo, a las organizaciones o personas que participen en la comisión de actos de terrorismo, De esta forma se podrá contar con más apoyo en temas que preocupan tanto al país como el tráfico de armas y droga y el

combate a grupos guerrilleros que atentan contra la seguridad del Estado Colombiano.

Con base en lo anterior se puede afirmar que el CDS, en sus planeamientos, propende por el interés nacional colombiano, sin ir en detrimento de su soberanía y por el contrario desarrollando mecanismos que afectan de frente el problema de seguridad nacional.

Para lograr el cumplimiento de los objetivos, principios y lineamientos aprobados por el CSD, se requiere el rigor y el compromiso político de sus miembros que además de vigorizar los procesos de integración entre ellos, fortalezcan a la vez el proceso de consolidación del Estado Nación (Griffiths, 2009). Se aprecia en la historia suramericana que la mayoría de iniciativas integracionistas y de cooperación no han progresado por la debilidad de los aparatos estatales, haciendo que no haya claridad sobre cuáles son los verdaderos intereses en beneficio de la nación, exista poco progreso social y no se pueda mantener una institucionalidad que sirva de sustento para la integración regional (Grabendorff, 2007).

Los retos coyunturales que plantea el mundo actual en pleno auge de la liberación de fronteras imaginarias y el avance cada vez más firme y seguro hacia la constitución de lo “internacional” exigen que en las decisiones y acciones de los gobernantes sea necesaria una mayor diversificación de las relaciones internacionales de Colombia, tanto en el ámbito multilateral como también en la búsqueda de nuevos socios y alianzas estratégicas en el ámbito internacional (Santos, 2010).

El presidente Álvaro Uribe Vélez había dejado en vilo la política exterior de Colombia apegándose al *Respice Polum* y el discurso fundado en el dogmatismo

ideológico que lo caracterizó. Sin ser esta una apología a Juan Manuel Santos, parece que su política ha pretendido desde el comienzo, el desarrollo de una política exterior “moderna” enfocada en el restablecimiento de las relaciones bilaterales con los países latinoamericanos, impulsando el liderazgo de la región, para de esta forma mantener las relaciones estables y avanzar en la apertura de nuevos frentes que no se habían explorado, diversificando las relaciones, la política y el comercio, y profesionalizando la carrera diplomática para avanzar en la representación y presencia de países y organismos multilaterales y bilaterales en todo el mundo.

La política exterior de Colombia ha estado enfocada por un largo periodo en el *Respice Polum*, determinada en parte, por el fenómeno del Canal de Panamá, hecho que fomentaría el diálogo con Estados Unidos creando la dependencia que ha sido criticada por muchos y alagada por otros: los primeros porque esa realidad presupone una debilidad existente en la política exterior de Colombia y los segundos porque es un mecanismo de solución para los problemas internos del país y las ventajas que presupone una buena relación con el país hegemón de la economía mundial y su fuerte en lo relativo a la acción militar.

Como consecuencia de la relación bilateral en la última década queda la crisis con Venezuela que se profundizó a raíz de las diferencias de tinte político e ideológico que estiman los mandatarios involucrados, las diferencias con Ecuador, las críticas de Bolivia y Honduras, conllevando a un aislamiento regional, crisis que como decíamos arriba, dio paso a un nuevo ambiente regional con la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia de la República de Colombia.

Frente a Perú y Chile, Colombia le apuesta a mantener una relación mucho más fluida, teniendo en cuenta los avances que han tenido éstos países en materia de integración, desarrollo, seguridad y liderazgo regional. Juan Manuel Santos,

presidente de Colombia, busca profundizar la integración económica y de cooperación. Con Chile existe una gran simpatía debido al parecido del tinte ideológico y político mientras que con Perú será todo un reto debido a la caracterización del nuevo gobierno en donde “buscaremos una relación fundada en las diferencias” (Santos, 2010). Con Brasil, Colombia desde el gobierno de Uribe pretendió un acercamiento en cooperación, esta política se ha reforzado en la administración de Santos en primer lugar porque la lucha de Brasil por unir la región han sido fructíferas y en segundo lugar porque Colombia tiene mucho que ganar en cooperación con el país cuyo liderazgo marcó una pauta en la región.

Esto es lo que se ha considerado la “nueva política exterior de Colombia” que ya ha dejado logros y amplio reconocimiento como presidir el Consejo de Seguridad de la ONU, el buen clima en las relaciones con Venezuela y Ecuador, el avance en la integración con Perú, Chile y México, el destrabe en el Congreso de Estados Unidos del TLC con el país del Norte, la apertura de nuevas embajadas enfocadas en el APEC, la Secretaría General de la UNASUR y así muchos otros. Por todo lo anterior, se hace necesario seguir trabajando en redimensionar la política exterior colombiana. Los intereses nacionales deben coincidir y hacerse compatibles con los compromisos adquiridos frente a la comunidad internacional (Fernández de Soto, 2011)

Finalmente es importante mostrar que estos nuevos espacios de cooperación e integración como la UNASUR y el CSD plantean nuevos retos desde las políticas internas de los estados, quienes deben estar dispuestos a sincronizar lo interno con lo externo, con la disposición estratégica de identificar intereses comunes con los otros países del sistema internacional, es tratar de pasar de un *Respice Polum* a un *Respice Similia* y un *Respice Omnia*, es decir, proyectar las acciones de política exterior hacia los semejantes, y también a todos los otros países como

eventuales futuros socios. Así pues centrándonos en las políticas de seguridad regional y los intereses para Colombia es clave reflexionar sobre que:

“La propuesta de conformación de un Consejo de Defensa Sudamericano, permite recrear un espacio de reflexión y debate en el que las políticas nacionales de defensa son vistas no sólo como parte integral de un proyecto de construcción de desarrollo justo e inclusivo, sino, además, pueden ser visualizadas como un espacio concreto de consolidación de la integración política y militar entre los países sudamericanos de cara a uno de los desafíos más críticos que el Siglo XXI plantea a nuestra comunidades: la construcción de una gran Nación Sudamericana que pueda consolidar definitivamente nuestra soberanía política y nuestra independencia económica” (Lahoud. 2008).

Espacios como UNASUR y el CSD son ambientes frescos que no se han aprovechado completamente en la región. Una política basada en una exigente agenda de seguridad nacional y transnacional frente a este organismo prometedor, contribuiría en la consecución de logros que conllevarían a lograr las metas y objetivos propuestos desde el interés nacional. Hay que tener en cuenta que el contexto anárquico internacional podría mostrarse menos severo cuando la competencia entre Estados esté regida por mecanismos de seguridad cooperativa como lo son estos dos. Estos mecanismos reducen las trampas, la falta de confianza, y los malos cálculos. De este modo la anarquía pura dejaría paso a la anarquía madura y los riesgos de conflictos o guerras serán, por consiguiente menores (David, 2008, 78). Colombia es un país que tiene los recursos para posicionarse como líder regional y avanzar en el desarrollo económico, eso depende del buen manejo que a éstas se le dé, aspecto que aun merece de bastante esfuerzo y trabajo para conseguir los mejores resultados.

BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón, Rafael. (2009), La crisis financiera en Estados Unidos y su impacto en la migración mexicana. Migraciones internacionales. México
- Ardila Martha, Diego Cardona y Arlene B. Tickner. (2002). *Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- Baqués, J. (2009). *El puzzle de seguridad latinoamericano a principios del siglo XXI*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Benítez, Celi y Jácome (2010). “La seguridad de América Latina en la encrucijada: entre la geopolítica, la ideología y las amenazas emergentes”, Seguridad regional en América Latina y el Caribe: anuario 2010. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, 3-24.
- Brown, Harols. (2000) reflexiones acerca de la Seguridad nacional.
- Buzan, B. (1991). New patterns of global security in the Twenty- first century. *International Affairs vol.67 No. 3* , 431-451
- Caicedo, Castilla. (1970). El derecho internacional en el sistema interamericano. Madrid: cultura hispánica.

Cardona Cardona, Diego. Rodrigo Pardo y Juan G. Tokatlián. Política exterior colombiana, ¿De la subordinación a la autonomía?. *En publicación*: . IEPRI, Instituto de Estudios Político y Relaciones Internacionales, UNC, Universidad Nacional de Colombia: Colombia. Septiembre-Diciembre. 1988
Acceso al texto completo:
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis%20politico%2005.pdf>

Carvajal, L. y Amaya R. (2005). La Política Exterior de la Administración de Uribe (2002-2004): Alineación y securitización. Universidad Externado de Colombia: Cuadernos del CIPE, 5-69. Carvajal, L. (2006). Tres años del gobierno de Uribe. OASIS: 11, 135-149.

Costa Vaz, Alcides. 2005. "El conflicto colombiano: Una perspectiva global". En Colombia y su política exterior en el siglo XXI. Bogotá: CEREC.

Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria. Centro Latinoamericano de Ecología Social. Recuperado el 30 de septiembre de 2005 en <http://www.integracionsur.com/sudamerica/CumbreSudamericanaBrasilia2005.pdf>

David, Philippe Charles,(2008). LaGuerra y la Paz: Enfoque Contemporáneo sobre la Seguridad y la Estrategia. Icaria.

Declaración de Cochabamba, Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana. Documentos Internacionales, Comunidad Andina de Naciones. Recuperado en diciembre de 2006 en http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_

cochabamba.htm

Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, III Cumbre Presidencial Sudamericana (2004). Recuperado el 04 de enero de 2011 de http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm

Edwards, David V (1976), *Análisis de la Política Internacional*. Buenos Aires: Paidós.

Evans G & Newnham J, (1998) *The Penguin Dictionary of International Relations*, Penguin, London from www.ft.com
Read more: <http://socyberty.com/history/the-internal-problems-of-vietnam-as-cause-and-consequence-of-the-wars-course-and-outcome/#ixzz1RXPaSoC6>

Fernández de Soto Guillermo (2011), *Mirar al Universo, Retos y perspectivas de la política Exterior de Colombia*. Universidad del Rosario.

González, A. Roberto. (2004). *La Política Exterior de Colombia a Finales del Siglo XX*. «Teoría y práctica de la investigación y desarrollo vol. 12, n° 2. Págs. 258-285.

Haas, Ernest. (1971). *The study of regional integration*. En L. Lindberg, *Regional Integration. Theory and research*. Massachusetts: Harvard University Press.

- Herrera Chávez Benjamín, (2009). La Ausencia de una Política en las Relaciones Exteriores del Estado Colombiano. Revista Javeriana, *Horizonte de la Política Exterior*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana
- Hirst, M. (2003) “Security Policies, Democratization and Regional Integration in the Southern Cone”, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Jobim, N. Iniciativa Política de Brasil. Desarrollo del núcleo de asuntos estratégicos y promoción de una propuesta. Consejos Suramericano de Defensa. Recuperado el 01 de junio de 2011 en http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=115%3Ainiciativa-politica-de-brasil-desarrollo-del-nucleo-de-asuntos-estrategicos-y-promocion-de-una-propuesta-por-nelson-jobim&catid=38%3Aantecedentes&Itemid=186&lang=es
- Keohane, R. y Nye (1988). *Poder e interdependencia la política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL.
- Klepak, H. (2000). Algunas ideas acerca de las primeras reformas al sistema interamericano de seguridad . *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad Año 15 número 2* , 14-25.
- Lahoud, Gustavo O.: “Consejo de Defensa Sudamericano: ¿Quo vadis?”, Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas (CLICet) Buenos Aires, Julio 2008, en http://www.cienciayenergia.com/Contenido/defensa_seg_rrnn/pdf/_gol_def.pdf .
- López Michelsen, Alfonso. (1989). “La cuestión del Canal desde la secesión de Panamá hasta el Tratado de Montería,” en Nueva Historia de Colombia Vol. I, comp. Álvaro Tirado Mejía., Bogotá: Planeta, 145-186.**

- López R., María C. (2007) Efectos de la regionalización de la política de seguridad democrática para el desplazamiento en las fronteras de Colombia, *Revista Colombia Internacional*, Enero-Junio de 2007, Páginas 136-151.
- Martínez Larrechea Enrique, (2007) Complejos de Seguridad e Integración: Perspectivas Convergentes sobre Defensa y Seguridad en América del Sur, *Revista de relaciones internacionales y ciencias políticas*, Sociedad Global ISSN 1851-6262.
- Moreira, Ángela. Consejo Sudamericano de defensa: hacia una integración regional en defensa en <http://www.resdal.org/csd/documento-de-debate-angela-moreira.pdf>
- Nolan E., Janne. (1994) "The Concept of Cooperative Security", en *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century*. Editor Janne E. Nolan, Washington, The Brookings Institutions.
- Orozco, Restrepo, G. (2005). El aporte de la escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. *Revista Fuerzas armadas y sociedad*. Año 20. No. 1 , 141-162.
- Pastrana, E. (2010). La política exterior colombiana en materia de integración. *Comentario Internacional*. Bogotá.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2008). ¿Irreversibilidad de la degradación de las relaciones político-diplomáticas? En: Pastrana, E., Wieland, C. y Vargas, J.C. (2008), *Vecindario Agitado, Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad*. Bogotá: Javeriana.

- Radseck, Michael. (2004) "El sistema interamericano de seguridad: ¿quo vadis? Posiciones del Cono Sur a la luz de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica", "paper" para el segundo Congreso Latinoamericano de Ciencia Política: "Desafíos de la Gobernanza Democrática en América Latina", Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Ciudad de México.
- Restrepo, C. A. (2004). *La Nueva Seguridad Hemisférica*. Bogotá: Fundación seguridad y democracia.
- Ripoll, Alejandra. (2007). La cooperación internacional: Alternativa interestatal en el siglo XXI. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, enero-junio, vol 2, número 001.
- Reynolds, Philip Alan (1977). *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Rojas, A.F. (1999). *Cooperación y Seguridad internacional en las Américas: ¿nuevos conceptos, nuevos riesgos, nuevas amenazas*. En: *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*. FLACSO- Chile. Nueva Sociedad.
- Santos, J. M. Discurso del Presidente Juan Manuel Santos Calderon. (2010) *Sistema informativo del gobierno*. Recuperado el 7 de agosto de 2010 en http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx
- Serbin, A. (2009) América del Sur en un mundo multipolar: ¿Es la Unasur la alternativa? *Revista Nueva Sociedad* No. 219.

Trujillo, L. M. La política exterior en el gobierno de Juan Manuel Santos.

Observatorio de Política y estrategia en América Latina. Recuperado el 10 de agosto de 2010 en [http://www.opeal.net/files/La%20pol%C3%ADtica%20exterior%20en%20el%20gobierno%20de%20Juan%20Manuel%20Santos\(3\).pdf](http://www.opeal.net/files/La%20pol%C3%ADtica%20exterior%20en%20el%20gobierno%20de%20Juan%20Manuel%20Santos(3).pdf)

Yopo, Herrera. (2009) Nuevos Escenarios en la Defensa y la Seguridad Regional: el consejo sudamericano de defensa de UNASUR. Friedrich Ebert Stiftung

Velásquez Flores, Rafael (2004) “Modelos de análisis de política exterior” *Revista Mexicana del Caribe* año/vol.IX número 18. Universidad de Quintana Roo. Chetumal, México.

Waltz, Kenneth Neal. (1988) Teoría de la política internacional. 1a ed. Buenos Aires: GEL.

Waltz, Kenneth Neal. (1959) El hombre, el estado y la guerra. Buenos Aires: Editorial Nova.

Witker, Iván. La anarquía latinoamericana desde una perspectiva neorrealista. (2009). Chile.