

Mucho antes de culminar, en 1825, la fase militar del proceso de independencia de América Latina, el Libertador Simón Bolívar delineó en su conocida Carta de Jamaica, los primeros esbozos del panamericanismo; idea de la mayor proyección política que intentó concretar mediante la convocatoria del Congreso de Panamá en 1824. En la carta del 7 de diciembre, enviada a los gobiernos de Colombia, México, Río de la Plata, Chile y Guatemala, a formar el Congreso de Panamá, expresó: *"Grande y buen amigo, después de quince años de sacrificios consagrados a la libertad de América por obtener el sistema de garantía que en paz y guerra, será el escudo de nuestro nuevo destino, es tiempo ya de que los intereses y las relaciones que unen entre sí a las repúblicas americanas, antes colonias españolas, tengan una base fundamental que eternice, si es posible, la duración de estos gobiernos"*.<sup>1</sup>

*En torno al tema de los desafíos de la seguridad de los países Iberoamericanos, y una nueva arquitectura para la seguridad hemisférica, se sintetizan los anhelos del Libertador Simón Bolívar por encontrar un sistema que garantizara los intereses de las repúblicas americanas, tanto en paz como en guerra, dando origen al panamericanismo. Así mismo, se repasan algunos antecedentes históricos en torno de la seguridad que abarca las antiguas y nuevas amenazas, la percepción de Colombia sobre los nuevos enfoques de la seguridad hemisférica y su relación con la Política de Seguridad Democrática de Colombia.*

## Una nueva arquitectura de seguridad hemisférica

# Desafíos de

▪ Por Brigadier General Carlos Quiroga Ferreira  
*Director Escuela Superior de Guerra*

En el mismo año de la citada conferencia, aparecieron las primeras expresiones de lo que en el futuro se denominarían las amenazas tradicionales o sea los conflictos entre los nuevos Estados, provocados por reivindicaciones territoriales, que se extenderían a todo lo largo del siglo XIX, unidas a las intervenciones tanto de los Estados Unidos de Norteamérica como de algunas potencias europeas, situaciones que generaron profundas desconfianzas para el desarrollo de las relaciones interamericanas, dando al traste con la ilusión de una política que se fundamentaría en lo que se llamó el panamericanismo. El siglo XX no estuvo exento de conflictos regionales que afortunadamente no alcanzaron proporciones catastróficas, gracias a la búsqueda oportuna de soluciones pacíficas como la mediación o el arbitraje promovidos por los mecanismos de conciliación que surgieron en América, auspiciados por las organizaciones gubernamentales que fueron apareciendo y consolidándose a lo largo de la centuria.



# Seguridad en Iberoamérica

## Antiguas y nuevas amenazas

Hasta hace apenas una década, se consideraban dos tipos de amenazas a la seguridad: las tradicionales o antiguas, centradas en el Estado, y las transnacionales, provenientes de actores no estatales. Las primeras, se originan por las controversias territoriales y fronteras que representan un desafío para la paz y la estabilidad entre los Estados. Las segundas, incluyen el terrorismo, el tráfico de drogas, la delincuencia organizada, el comercio ilegal de armas, la proliferación de armas de destrucción masiva, la migración incontrolada y la destrucción del medio ambiente. A esta visión de la seguridad, es preciso agregar aquellas amenazas que consideran las potencias de occidente, con Estados Unidos a la cabeza, y que, dentro del concepto de Seguridad Nacional -extendido a sus necesidades geoestratégicas- impactan sobre el hemisferio; las

1. Bolívar, S. "Invitación a formar el congreso de Panamá". Documento inserto en: Pensamiento político del Libertador. Lucio Pavón. Colombia: Editorial Planeta Colombiana, 1997.



derivadas de los llamados Estados en descomposición<sup>2</sup> o Estados colapsados cuya ingobernabilidad produciría efectos disolventes sobre la comunidad internacional, que puede dar lugar al llamado ataque preventivo. Se agregan a las anteriores, aquellas amenazas que afectan a la seguridad humana, definida en el Reporte sobre Desarrollo Humano 1994 del PNUD<sup>3</sup> como la suma de siete dimensiones de la seguridad: económica, alimentaria, salud, medioambiental, personal, comunitaria y cultural.

Es interesante observar cómo, a las amenazas tradicionales, las amenazas transnacionales -las que se contemplan bajo la expresión de nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos- se agregan las que afectan contra la seguridad humana, dando así vigencia al concepto de seguridad multidimensional, ya reconocido por los gobiernos del continente. Así se aprecia que, la principal percepción de amenaza dejó de estar centrada en las disputas entre los Estados, para convertirse en las amenazas que afectan simultáneamente a varios Estados porque son de origen

transnacional y por lo tanto, no pueden ser solucionadas internamente por un solo país; las tensiones dentro de los Estados pueden provenir de las fracturas sociales y este origen facilita la actuación de los actores no estatales, en especial el crimen organizado con vínculos en el exterior.

En los planteamientos expresados por los delegados a la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica de 2003 y en las deliberaciones llevadas a cabo en la V Conferencia Ministerial de Defensa realizada en Santiago de Chile en 2002, se percibe que el tema *pobreza y carencias sociales* es considerado en todas las subregiones del hemisferio como un elemento que constituye una amenaza para la seguridad, estabilidad y gobernabilidad de los Estados y que se puede apreciar en el cuadro anexo<sup>4</sup>.

#### Colombia y la seguridad hemisférica

Colombia ha ratificado que considera como documentos rectores de la seguridad hemisférica<sup>5</sup>, los siguientes:

- La Carta de las Naciones
- La Carta de la Organización de Estados Americanos
- El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Tiar
- El Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)
- El Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, Tratado de Tlatelolco.

# Hemisférica

Dentro de este marco, Colombia ha manifestado que: los desafíos a la paz no provienen hoy de amenazas militares de otros Estados; los nuevos retos que enfrenta la seguridad hemisférica incluyen, entre otros, el terrorismo, la fabricación y tráfico de armas de fuego, los desastres naturales y la falta de seguridad ciudadana. La comunidad de naciones ya ha aceptado como fundamento en la lucha contra el problema mundial de las drogas y sus delitos conexos y contra el tráfico ilegal de armas pequeñas ligeras, el principio de la responsabilidad compartida. Hoy, una de las amenazas más preocupantes es la del terrorismo y sobre ella se considera imperativo dar aplicación al principio de responsabilidad compartida, como precepto fundamental en la estrategia mundial contra este fenómeno.

El Gobierno colombiano considera de suma importancia apelar al principio de la responsabilidad compartida en la promoción de las condiciones idóneas para la seguridad del continente, siendo

... El Gobierno colombiano considera de suma importancia apelar al principio de la responsabilidad compartida en la promoción de las condiciones idóneas para la seguridad del continente, siendo la cooperación hemisférica el principal instrumento para combatir con éxito fenómenos de alcance global que pueden afectar la seguridad y paz de las naciones.

la cooperación hemisférica el principal instrumento para combatir con éxito fenómenos de alcance global que pueden afectar la seguridad y paz de las naciones. En este sentido, Colombia considera que las medidas a ser adoptadas no tienen que ser uniformes y a cada Estado le corresponderán tareas de acuerdo con sus condiciones, responsabilidades y capacidad para llevarlas a cabo.

Dentro de tales razonamientos el Gobierno colombiano ha considerado la conveniencia de que el concepto de seguridad hemisférica se desarrolle bajo los siguientes principios rectores: solidaridad, universalidad, cooperación, responsabilidad compartida, respeto a los Derechos Humanos, institucionalidad, respeto a los principios democráticos, protección al medio ambiente y a la no intervención.

2. Solana, J. "Una Europa segura en un mundo mejor. Conf. ante el Consejo Europeo. Tesalónica. 2003.

3. PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

4. Inserto como cuadro No. 2 en el apéndice al Estudio sobre Seguridad en las Américas, los desafíos Post Conferencia de Francisco Rojas Aravena. Mayo 2004.

5. Contenido en la nota No. 929 de agosto 1 de 2002 de la Representación de Colombia ante la OEA, en respuesta al cuestionario (CP/CSH-338/00 rev. 5) sobre nuevos enfoques de la seguridad hemisférica remitido por la Comisión de Seguridad Hemisférica de ese Organismo a todos los Estados Miembros.

En el ámbito regional, Colombia, como participante de la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de los cinco países que integran la Comunidad Andina, aprobó en junio de 2002 el denominado Compromiso de Lima que se concretó en la Carta Andina para la Paz y la Seguridad cuyo propósito consiste en lograr una política común de seguridad en la región. Objetivos de este compromiso son entre otros: la instauración de una zona de paz en el espacio de la comunidad, la lucha contra el terrorismo, la limitación de los gastos de defensa externa y la ampliación de las medidas de fomento de la confianza.

En el plano hemisférico, Colombia en desarrollo de la Segunda Cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile en 1998 y de los compromisos surgidos de la Cumbre de Quebec de 2001 y la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA, de 2002 canalizados por la Comisión Hemisférica de la OEA creada en 1995, participó activamente en todo el proceso que concluyó con la Declaración Final de la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica cumplida en Ciudad de México en octubre de 2003, cuyo propósito fue adoptar e implementar un nuevo sistema de seguridad continental. El país logró que esta conferencia emitiera una declaración especial<sup>6</sup> por medio de la cual todos los Estados expresaron la solidaridad con el pueblo y el Gobierno colombiano en su lucha contra las amenazas desestabilizadoras, su apoyo al Presidente y respaldo a la búsqueda de soluciones negociadas para superar el conflicto.

Pero, no es suficiente el apoyo manifiesto de los países destinado a neutralizar estas amenazas; para Colombia es claro que, así como no hay límites frente al delito, no deberían existir fronteras para luchar contra las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas ilícitas, al terrorismo y a quienes se lucran con el dolor humano. Sus tentáculos, redes y estructuras abarcan el territorio de diferentes Estados. Ningún país puede considerarse exento de ser afectado por la criminalidad transnacional que constituye una amenaza al desarrollo, la democracia, la legitimidad, la gobernabilidad, el respeto a los Derechos Humanos,

el Derecho Internacional Humanitario y el ejercicio de los derechos y libertades.

### Seguridad democrática

Colombia, que hace parte de la subregión andina, afronta serias amenazas a su seguridad, ligadas entre sí, que trascienden el ámbito interno. Se puede decir que enfrenta:

1. Las amenazas tradicionales, que no se originan en controversias territoriales y fronterizas, sino en la extensión del conflicto interno que causan tensión en las zonas fronterizas.

2. Las transnacionales, como el terrorismo, que para Colombia tiene dos aristas: el nacional y el internacional; el narcotráfico, que incluye el contrabando y desvío de insumos para sus actividades de procesamiento, el deterioro del medio ambiente y la corrupción; el tráfico ilegal de armas, municiones y explosivos y las finanzas ilícitas, ligadas al lavado de dinero y el contrabando, entre otros. Todas relacionadas, y generadas por los grupos narcoterroristas, tales como las Farc, ELN, conocidas como guerrillas de izquierda y las Aui mal llamados paramilitares o grupos de derecha y los narcotraficantes independientes.

3. Las amenazas a la seguridad del Estado, la democracia y la seguridad de la población generadas por los mismos grupos narcoterroristas y el crimen común y organizado, que se traduce en delitos como el secuestro, la extorsión, el lavado de dinero, el homicidio y la corrupción.

4. Las que afectan la seguridad humana, que responden a los retos de cualquier país, como son la solución a las demandas de sus ciudadanos por mejores condiciones de vida, empleo, salud, educación, libre ejercicio de sus derechos y protección de los Derechos Humanos y combate a la pobreza.

Teniendo en cuenta la situación interna y consecuente con los principios constitucionales y con el fin de garantizar la seguridad de los ciudadanos, la democracia y los intereses vitales de la nación, el Gobierno colombiano ha definido



su Política de Defensa y Seguridad Democrática, como una política integral del Estado, con participación de las autoridades locales y la sociedad, cuyo objetivo general es reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la actividad democrática, del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común. Se trata de una política de Estado que como lo afirma el señor Presidente "lleva implícita la aspiración de que el Estado proteja a todos por igual y sin distinción, para que todos los colombianos puedan desarrollar sus derechos"<sup>7</sup>. La política de Seguridad Democrática se fundamenta en tres pilares:

- ❖ *La protección de los derechos de todos los ciudadanos*
- ❖ *La defensa de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas*
- ❖ *La solidaridad y la cooperación de toda la ciudadanía en la defensa de los valores democráticos.*

*De igual manera, señala cinco objetivos estratégicos:*

- *La consolidación del control estatal del territorio.*
- *La protección de la población.*
- *La eliminación del negocio de las drogas ilícitas.*

- *Mantenimiento de una capacidad disuasiva.*
- *Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.*

A la par con estos esfuerzos y como parte integral del Plan de Desarrollo del Estado, el Gobierno Nacional está comprometido en alcanzar mejores condiciones de vida para los colombianos, por medio del crecimiento económico, mayor y mejor cobertura en educación, la salud y empleo, para lo cual es requisito alcanzar un nivel de seguridad que permita al Gobierno destinar mayores recursos a la inversión social y a todos los colombianos la tranquilidad para desarrollar sus actividades dentro del régimen democrático y la libertad que este concede, de modo que se consolide un círculo ejemplar de: mayor seguridad, mayor desarrollo y bienestar, y no lo que a veces se señala, que hay inseguridad porque no hay inversión social, justificando la violencia política y afirmando que el sistema democrático no funciona y es mejor apelar a otro.

Sin embargo, la Política de Defensa y Seguridad Democrática necesita, primero, que la comunidad hemisférica reconozca la gravedad de las amenazas, que como se ha dicho trascienden el ámbito interno, y en segundo lugar, la solidaridad y cooperación hemisférica para acelerar el proceso, que tendría, inicialmente, repercusiones regionales y posteriormente se extendería a todo el continente.

6. Declaración de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica respecto a la situación en Colombia. Tercera Sesión Plenaria, 28 de octubre de 2003.

7. Presidencia de la República. Ministerio de Defensa Nacional. Colombia, 2003.

## Hacia una nueva arquitectura de seguridad hemisférica

Desde 1995, cuando la OEA creó la Comisión de Seguridad Hemisférica, CSH, como foro regional para el análisis de los problemas de Seguridad y Defensa Nacional, el organismo se propuso desarrollar una activa tarea y una de ellas fue preparar la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica, cumplida en México en octubre de 2004. Con base en el cuestionario formulado a los Estados miembros y luego de estudiar las diferentes opiniones, la Conferencia determinó, que la seguridad de los Estados del hemisferio se ve afectada, en diferentes formas, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

- *El terrorismo, la delincuencia organizada tradicional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico de armas y las conexiones entre ellos.*
- *La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados.*
- *Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/Sida y otras enfermedades, diversos riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente.*
- *La trata de personas.*
- *Los ataques a la seguridad cibernética.*
- *La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos.*
- *La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.*

# Seguridad

De hecho, un inventario tan prolífero, se constituye en una dificultad para avanzar en la determinación de un nuevo sistema de seguridad continental, por tanto, sin perjuicio del desarrollo a cargo de la Comisión de Seguridad Hemisférica, siguen siendo normas rectoras de la seguridad hemisférica: los principios pertinentes enunciados en la carta de la ONU y la OEA, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Tiar, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, Pacto de Bogotá, y el Tratado de Proscripción de Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, Tratado de Tlatelcoco. Sin embargo, los documentos rectores presentan algunos problemas consistentes en que no todos los Estados miembros de la OEA, son hoy parte del Tiar; tampoco de la Junta Interamericana de Defensa, JID, que carece de vínculo legal con la OEA y, en cuanto al Pacto de Bogotá, sucede otro tanto, con el agravante de que algunos países que lo suscribieron, no lo ratificaron.

De otra parte el Tiar, firmado en 1947, a juicio de la mayoría de los países, ha perdido vigencia. Fue invocado por primera vez en 1948 cuando Costa Rica denunció una invasión por tropas nicaragüenses de su territorio; la última vez ocurrió a solicitud de Argentina durante su conflicto armado con el Reino Unido por la posesión de las

# Hemisferio

Islas Malvinas en 1982, solicitud que no prosperó debido a la negativa de los Estados Unidos. Calificado de inoperante, el Tiar, sobre el cual se intentó en 1975, infructuosamente, un protocolo de reformas, no llena hoy las expectativas de sus integrantes. Lo anterior contribuye a la necesidad de proyectar una nueva arquitectura de seguridad hemisférica sustentada en el espíritu de la democracia y adaptable a las situaciones particulares, dentro de un sentido de cooperación, para la prevención y el análisis. Diego Cardona, PHD en Relaciones Internacionales y ex-viceministro de Relaciones Exteriores de Colombia, escribe:

*"No se pueden olvidar las amenazas tradicionales y nuevas amenazas, pero en lo sustancial la seguridad debe girar alrededor del ciudadano, entendiendo la seguridad como el ambiente necesario para el libre ejercicio de sus derechos y libertades en consonancia con sus obligaciones y deberes, la plena vigencia del Estado de derecho, la preservación y correcto funcionamiento del sistema democrático, el desarrollo social y la vigencia de los Derechos Humanos incluyendo la libertad de*

Una fórmula para lograr el desarrollo de La Declaración de Seguridad de las Américas podría consistir en trasladar al hemisferio alguno de los principios y elementos estructurales de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, Otan, adaptándolos a las necesidades particulares, que en este caso corresponden a las que presentan las subregiones.

*empresa<sup>8</sup>. Tomar en cuenta los mecanismos y esquemas de seguridad subregionales, Mercosur, Seguridad Democrática de Centroamérica, Comunidad de Paz de la Comunidad Andina, Sistemas de Seguridad del Caribe, entre otros, pero se deben mezclar adecuadamente con el esquema hemisférico propiamente dicho, en el que confluyan los intereses de los países latinoamericanos, los caribeños, Estados Unidos y Canadá<sup>9</sup>.*

Una fórmula para lograr el desarrollo de La Declaración de Seguridad de las Américas podría consistir en trasladar al hemisferio alguno de los principios y elementos estructurales de la organización del Tratado del Atlántico Norte, Otan, adaptándolos a las necesidades particulares, que en este caso corresponden a las que presentan las subregiones. Ello implicaría la creación para cada subregión de una estructura especializada

8. Cardona, D. La seguridad hemisférica después del Consenso de México. Colombia: Planeta, 2004.

9. Cardona, D. La seguridad hemisférica después del Consenso de México. Colombia: Planeta, 2004.

en la contención de la amenaza u amenazas que la afecten; así, por ejemplo, para la subregión andina, el componente llamado a prevenir y contrarrestar amenazas debe dirigir su atención a las que se hallen relacionadas con terrorismo y narcotráfico principalmente. Paralelamente, las estructuras de Seguridad y Defensa Subregionales, que a su vez dependerían de una organización superior adscrita a la OEA, deben contar con un sistema de comunicación de las doctrinas de defensa, un código de conducta único, un elemento de coordinación y planeamiento y un esquema de distribución de fuerzas para empleo inmediato.

Adicionalmente, a nivel académico, es necesario que los institutos de estudios e investigación, desarrollen la formación complementaria de los oficiales de sus Fuerzas Armadas en todos los aspectos que comprometan la participación de

su país en los problemas de la seguridad hemisférica. Para tal efecto, se sugiere crear la *Cátedra de Seguridad Hemisférica*, la que tendría por objeto impartir conocimiento sobre el contenido y aplicación de los instrumentos legales sobre los cuales se soporta el sistema vigente, así como de los compromisos que a nivel continental los gobiernos vienen adquiriendo a través de las declaraciones formalmente emanadas en las cumbres americanas e iberoamericanas y las conferencias de Ministros de Defensa a nivel continental, regional o vecinal. El sistema interamericano es más que la sumatoria de las partes y debe tener en cuenta los conceptos de seguridad colectiva, cooperativa, común y colaborativa, teniendo en cuenta que en América la seguridad no es una sola; existe la superposición de tres niveles: la subregional, la de los Estados Unidos y la hemisférica.

# Seguridad Hemisférica

La arquitectura de la seguridad hemisférica debe estar sustentada en el espíritu de la democracia y ser adaptable a circunstancias particulares, dentro de un sentido de cooperación para la prevención y el análisis.

### Conclusiones

Las necesidades de seguridad hemisférica de hoy se aglutinan en un concepto amplio: la seguridad multidimensional. El entorno de la seguridad actual, considera las antiguas y nuevas amenazas, las que determinan las potencias de occidente, las derivadas de los llamados Estados colapsados y aquellas que afectan la seguridad humana. La principal percepción de amenaza dejó de estar centrada en la disputa entre Estados; hoy proviene de amenazas transnacionales que afectan simultáneamente a varios Estados y no pueden ser solucionadas por un solo país y de tensiones dentro de los Estados originadas en fracturas sociales, que facilitan la acción de actores no estatales.

Colombia ratifica como documentos rectores de la seguridad hemisférica: La Carta de las Naciones, La Carta de la Organización de los Estados Americanos, El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Tiar; El Tratado Americano de Soluciones Pacíficas y El Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, Tratado de Tlatelolco. Dada la situación interna del país, se ha establecido una Política de Seguridad Democrática, cuyo objetivo general es reforzar y garantizar el Estado de derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la democracia, el libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, el imperio de la ley y la participación de todos los ciudadanos en los asuntos de interés común. 🇨🇴



### PERCEPCIONES DE AMENAZAS PRIORIZADAS POR SUBREGIÓN

MERCOSUR	PAÍSES ANDINOS	CENTROAMÉRICA	CARIBE
Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico
Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo
Tráfico de armas	Pobreza y carencias sociales	Medio ambiente y desastres naturales	Pobreza y carencias sociales
Crimen organizado	Guerrillas y grupos subversivos	Crimen organizado	Medio ambiente y desastres naturales
Medio ambiente y desastres naturales	Tráfico de armas	Pobreza y carencias sociales	Tráfico de armas
Pobreza y carencias sociales	Crimen organizado	Tráfico de armas	Crimen organizado
Guerrillas y grupos subversivos	Medio ambiente y desastres naturales	Guerrillas y grupos subversivos	

### CURRICULUM

Brigadier General Carlos Quiroga Ferreira. Oficial del Ejército Nacional, ingeniero de obras civiles y militares y especialista en Seguridad y Defensa Nacional. Actualmente se desempeña como Director de la Escuela Superior de Guerra.