

## EL TEMA DEMOCRÁTICO Y LA SEGURIDAD MULTILATERAL

Carlos A. Romero\*

### Resumen

*Este artículo busca analizar el impacto de las visiones y las políticas que organismos multilaterales a nivel mundial, regional y subregional han tenido en nuestras políticas de seguridad. En este marco interesa destacar cómo los países de América Latina están, en muchas ocasiones, aceptando, sin problematizar, esos discursos y prácticas y sin prestarle la atención debida a su impacto en el proceso democrático del hemisferio. A partir de esa reflexión se propone iniciar una discusión a fondo sobre el impacto citado, a fin de promover un pensamiento estratégico propio que tome en cuenta la tradición pacifista latinoamericana.*

*Palabras clave: región andina, Estados Unidos, seguridad.*

### The Democratic Issue and the Multilateral Security

*Abstract: This article proposes to analyze the impact of the outlooks and policies of some world, regional, and local multilateral organizations on our domestic security policies. It is worth highlighting how Latin American countries have been repeatedly accepting -without a word of complaint- those discourses and practices, overlooking their impact on the hemisphere's democratic process. Given this reflection, it is proposed to start a deep discussion about the referred impact in order to promote the shaping of our own strategic thought that takes into account the Latin American pacifist tradition.*

*Key words: Andean region, the United States of America, security.*



#### 1-. Introducción:

uando abordamos los problemas de seguridad y defensa en nuestra región, ¿a qué nos estamos refiriendo? Creo que al menos se presentan tres áreas problemáticas.

En primer lugar, la consideración sobre las relaciones entre la seguridad y defensa, que como dicen los textos clásicos obedecen a dos preocupaciones distintas; las amenazas al orden interno que sería la seguridad y las amenazas al orden externo que sería la defensa. En segundo lugar, todo lo relacionado con la presencia del ideal democrático

y lo concerniente a las relaciones cívico-militares, y en tercer lugar, el papel que juegan las instancias internacionales y regionales en referencia a los dos puntos anteriores y que a su vez, como un todo, están siendo reevaluadas en nuestros debates académicos.

Me voy a extender sobre este último nudo o "candado" que representan los estudios sobre la seguridad hemisférica y en particular, sobre el rol que han jugado las instancias internacionales en la redefinición de las categorías conceptuales que de cierta manera le han dado, en los últimos años, un importante jalón a los estudios estratégicos desde nuevas perspectivas.

Pero, para llevar a cabo nuestro propósito debemos recordar que los problemas de seguridad, tantos a nivel multilateral y hemisférico como a nivel regional, no son temas recientes. Desde la propia independencia, y así lo plasmaron Simón Bolívar y otros políticos y pensadores de la época, el imperativo del reconocimiento por la comunidad internacional y la interrogante de cómo alcanzar un orden político estable en donde se cumpliera un mínimo de seguridad para fomentar un buen gobierno, fueron unas preguntas centrales para los liberales y para los conservadores que, desde creencias diferentes coincidían en el peligro que significaban las permanentes revueltas internas de caudillos y pobladas, las conspiraciones dentro de los cenáculos militares, la interpretación interesada del derecho, las apetencias personales y en general, lo que se conoció como los obstáculos para alcanzar la politeia.

Así que nuestras experiencias políticas en el siglo XIX se situaron en una "zona gris" las cuales fueron acompañadas de la permanente preocupación por la defensa continental, habida cuenta de la presencia del ya entonces poderoso Estados Unidos con base en las visiones geopolíticas de la época, en donde destacaron el papel de Inglaterra como potencia alternativa a España y los intentos de restauración del dominio español en América.

De cierta manera, la defensa de nuestros Estados fue abordada desde un primer momento (como también lo fue la seguridad), dentro de un marco internacional, todo lo cual antecede a una de las más importantes y actuales tesis en nuestra disciplina: lo referido a la imposibilidad de separar lo doméstico de lo internacional como variables independientes y la necesidad de observar nuestro proceso político desde una perspectiva intermística.

Al mismo tiempo, en el proceso

de la ruptura colonial y de creación de nuestros países como naciones independientes, los actores políticos tampoco fueron determinados por y a través del Estado. La propia indefensión del orden público y la incapacidad de llevar el poder público a todos los rincones de nuestros territorios, más la propia presencia de actores económicos supra-estatales, tales como los grupos de contrabandistas, las casas comerciales extranjeras y el propio peculado, (la consecuencia directa de la presencia de una "cuerda floja" entre lo público y lo privado), motivaron que en muchas ocasiones se tratara de cooperar regionalmente en materias de seguridad y de defensa.

En este sentido debe recordarse como desde el propio siglo XIX se procuró buscar unas respuestas de carácter regional a los problemas de la seguridad interna y a los problemas de defensa. Tenemos entonces una primera etapa que se traduce en la visión panamericana, que transita desde 1823, año en que se promulga la Doctrina Monroe hasta 1947, con el inicio de la Guerra Fría, momento en el cual se agudiza el tema del "linkage", vale decir la vinculación entre los problemas que los Estados Unidos define como temas de la agenda mundial y la paulatina pérdida de la importancia de los temas propios de la agenda regional. En esta época tenemos, aparte de la propia Doctrina Monroe de 1823, (con el principio de la no intervención extranjera extra-continental), el Corolario Roosevelt o la teoría de la acción preventiva de 1905, por medio de la cual los Estados Unidos se reservaba el derecho de intervenir en cualquiera república latinoamericana que no cumpliera con sus obligaciones políticas y financieras. Del mismo modo, tenemos previamente el frustrado Congreso de Panamá de 1826, la Doctrina Calvo y la Cláusula Calvo referidas al alcance de la extra-territorialidad jurídica de los extranjeros y la Doctrina Drago de

1902, referida al uso de la fuerza y el reconocimiento de los gobiernos de hecho. También encontramos a la Doctrina Tobar y la Doctrina Estrada, de 1907 y 1930. La primera justifica el no reconocimiento, la segunda invoca el principio de la no intervención en los asuntos internos de los países. (Leu y Vivas, 1975).

En este recorrido histórico están presentes la Convención de los Derechos y Deberes de los Estados Americanos de 1933, las intervenciones unilaterales de los Estados Unidos en Nicaragua, México, la República Dominicana, Haití, y la Séptima Conferencia Panamericana de 1933, en donde se condena el intervencionismo y surge la "Política del Buen Vecino", aceptada por los Estados Unidos en la Conferencia Extraordinaria de la Consolidación de la Paz reunida en Buenos Aires en 1936.

En una segunda etapa, que va desde 1945 hasta nuestros días, encontramos la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, realizada en Chapultepec, México, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947, la creación de la Organización de Estados Americanos de 1948, la Doctrina Betancourt de 1961, la Crisis de los Cohetes y la activación del TIAR en 1962, la declaración de los presidentes de América de 1967 y el Tratado de Proscripción de Armas Nucleares en América Latina de 1967 (Leu y Vivas, 1975).

En estos años aunque se le da una importancia fundamental a los problemas de defensa, el tema del orden político y de la seguridad interior vuelve a tomar auge a partir de la Revolución Cubana, así como el presunto peligro de la desestabilización de los gobiernos latinoamericanos. En materia multilateral, tenemos los esquemas de integración, la ALAC, hoy ALADI, el Acuerdo de Cartagena, luego Comunidad Andina, el Grupo de Contadora, el Grupo de Río, las Cumbres Iberoamericanas, las

Cumbres Hemisféricas, MERCOSUR y el redimensionamiento de la Comunidad Andina.

Desde luego que esta discusión está relacionada con el tema de la democracia en América Latina y el Caribe. En tiempos de la independencia y de la formación de los Estados nacionales, prevaleció la discusión sobre las “repúblicas aéreas” y el imperativo de las dictaduras, profundizándose un debate sobre la democracia y la dictadura, así como entre civilismo y militarismo.

La incorporación de las ideologías políticas en los siglos XIX y XX, con sus diversos matices y desprendimientos, fortaleció esas contradicciones. Demás está citar la importante contribución que ofrecieron para esta discusión, los seguidores del liberalismo, el formalismo jurídico, el constitucionalismo y el pensamiento positivista, así como los seguidores de la socialdemocracia, el socialcristianismo y el marxismo.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, el debate sobre el desarrollo político en la región se concretó en la tesis de la OEA sobre la democracia representativa como contraposición a las dictaduras militares y a los gobiernos personalistas de civiles y militares que habían prevalecido en la región. De igual forma, la Revolución Cubana se proyectó como un modelo diferente a la dicotomía tradicional y ya para la década de los sesenta del siglo XX, se dio el debate entre la democracia representativa y la democracia popular-socialista.

En ese momento, a la par del idealismo constitucional y del pesimismo positivista, surgió la tesis de la cultura política, orientada a sostener el argumento sobre la necesidad de fortalecer el sentimiento democrático en la población, lo cual definía a la democracia no sólo como el producto de una ingeniería constitucional sino también como

el resultado de un apego social.

En la década de los ochenta del siglo XX, y en ocasión de la llamada “redemocratización” de América Latina y el Caribe y la desaparición de las experiencias dictatoriales y de carácter militarista, el debate contemporáneo sobre la democracia contó con la influencia del neo-liberalismo, en lo político y en lo económico, con las tesis del “Buen Gobierno”, de la apertura económica, el papel protagónico de la sociedad civil, la descentralización y el tema de la gobernabilidad. Se partía de la base que ni el populismo, ni los modelos autoritarios-corporativistas, ni el modelo cubano habían aportado una respuesta firme y eficaz a los problemas de la estabilidad política y del desarrollo económico en la región.

Bajo el enfoque administrativista de las políticas públicas se planteó la reforma del Estado para hacerlo más eficiente y menos pesado, se analizó la llamada “decadencia” de los partidos políticos y se estimó que la cuestión electoral, como tema institucional y político, jugaba un papel fundamental en nuestra vida política en este nuevo ciclo democrático.

En esta misma dirección, se dan unas nuevas aproximaciones a los temas de la participación política, la democracia participativa, al debate sobre el papel de los medios de comunicación en las democracias modernas, sobre la legalidad y legitimidad de las experiencias democráticas, el neo-constitucionalismo, la ingeniería constitucional y la judicialización de la política, así como también sobre los nuevos enfoques de las relaciones entre civiles y militares.

Las dificultades que han generado la aplicación de diversos programas neo-liberales, los diversos fenómenos de participación y movilización política que se dan en la región, en donde resaltan los radicalismos anti-globalizadores, indígenas y multiculturales, más la adopción crítica que algunos

partidos populistas y de centro hacen de los postulados del llamado “Consenso de Washington”, y la propia decadencia de las experiencias que se mantuvieron centristas y el estado de desequilibrio socio-económico en la región, dan lugar, entre otras causas, a una reaparición del populismo y al neo-nacionalismo estatista como alternativa a las soluciones radicales y las modalidades neo-liberales, dentro de una reflexión generalizada sobre la imposibilidad de una democracia sin restricciones ni intermediaciones, sin el *Leviatán*.

En términos de la seguridad, el principal problema es el de instaurar los regímenes democráticos en nuestras naciones y conservarlos. A partir de allí, se entiende que el mantenimiento de las democracias es un problema de seguridad, pero también de defensa, frente a España, frente a la Unión Soviética y ahora frente al terrorismo.

## 2.- La Perspectiva Multilateral

### 2.1.- Lo Mundial:

Recordemos que en la búsqueda de la paz, la humanidad ha visto en los arreglos mundiales, regionales y sub-regionales de carácter multinacional una vía para prevenir, limitar o finalizar los conflictos políticos y militares. Lo que en un primer momento se analizó como las alianzas Reales dieron lugar a las alianzas entre Estados y ya en el siglo XX se fundamentaron con la creación de las Naciones Unidas como un mecanismo para lograr la seguridad colectiva. Esta seguridad colectiva tuvo que compartir el espacio de la prevención y de la resolución de conflictos con el orden político real, lo que fue el equilibrio de terror y las negociaciones entre las superpotencias sobre sus zonas de seguridad y sobre el control de la cuestión nuclear, junto con el importante hecho de la creación de la OTAN y del Pacto de Varsovia.

A partir de la desaparición de la Guerra Fría, los mecanismos

multilaterales representados en la ONU y en la OTAN se han revaluado. Las Naciones Unidas, con el desarrollo de los programas de *peace keeping* y de *peace enforcement* y con la tesis de la ayuda humanitaria, ha dejado de ser una institución dedicada a la prevención pacífica de las controversias internacionales y de cierta manera ha compartido el unilateralismo norteamericano con la impronta de presentar una propuesta mundial común, al menos en los temas de seguridad, impronta que ha generado grandes controversias.

Una de esas controversias tiene que ver con los temas de soberanía y de seguridad nacional que cada Estado posee y su vinculación con unas estrategias generales que provengan de acuerdos multilaterales. Otra, está referida al tema de la injerencia internacional en los asuntos internos de los países, al igual que el tema sobre la reinterpretación de la seguridad colectiva a la luz de la complejidad y la securitización de la agenda internacional.

Es bien conocido que el multilateralismo se opone al bilateralismo y que aquél está basado fundamentalmente en la idea de la seguridad colectiva frente a cualquier agresión externa o interna, diligencias diplomáticas, sanciones económicas o el uso de la fuerza. Al mismo tiempo, hay que distinguir lo que son las organizaciones multilaterales permanentes, y los arreglos multilaterales, no permanentes. Tengamos por ejemplo, en el primer caso a la OEA y en el segundo caso al Grupo de Río. (Caporaso 1993:54).

Para llevar adelante una política multilateral en cualquiera de los dos casos, la cooperación exige comprometerse con unos principios, y al mismo tiempo exige la renuncia al interés nacional y el comprometerse en estrategias a largo plazo. En la post-guerra fría, la seguridad no se concibe como algo estrictamente militar y está

apuntalada a manejar la paz sin el concurso del sistema bipolar.

En este contexto, el multilateralismo global ha tomado la forma de una intervención multifacética, en el plano estrictamente militar con las misiones de paz, en el plano económico-comercial con el papel de los organismos multilaterales como la OMC, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en el plano político electoral con la observación internacional y en el plano social con la tesis de la ayuda monetaria a "Estados sin gobierno".

Con el desarrollo del discurso sobre las nuevas amenazas, en especial las referidas al narcotráfico y el terrorismo, se observa una securitización rampante en esos organismos, en donde todo es posible de observar desde el ángulo de la seguridad y de la defensa, desde los problemas comunes de la humanidad (militares y no militares), pobreza, migraciones, SIDA, derechos humanos, cuestiones ambientales, terrorismo, energía, desarme, la proliferación nuclear, armas biológicas, hasta los temas relacionados con la estabilidad política de los gobiernos.

Pero esta observación no se limita a evaluar esos problemas ya que junto a ella viene una propuesta, un diseño de política determinado: la democracia representativa de corte liberal. Esto en sí produce la paradoja de tener, por un lado, unas amenazas que hoy son consideradas fundamentalmente transnacionales y que deben ser abordadas de manera multilateral, y por el otro, la necesidad de transformar el ambiente de seguridad a través de políticas públicas orientadas a la prevención de esas amenazas.

Pero esto, a su vez, genera otras controversias. En primer lugar, el tema ético sobre quién decide y cómo decide cuando se actúa en "nombre de" o se quebranta una soberanía estatal. En segundo lugar, el tema político, cuando el interés nacional es dejado de lado por suscribir posiciones multilaterales.

En tercer lugar, el tema social, los efectos no deseados cuando se implementan programas de seguridad *standard*, véase el ejemplo de los desplazados en Colombia.

Todo ello tendría lugar en el momento en que se produzca un proceso de construcción de la confianza, en la medida en que se cambien y se discutan las percepciones mutuas sobre seguridad, se crea en la información compartida y se acepte una reevaluación compartida de fines y objetivos

## 2.2.- Lo Regional

En América Latina hemos tenido un diálogo sobre seguridad. Durante la Guerra Fría, nuestro diálogo regional descansó en el TIAR y en la OEA. Pero este diálogo fue y es, fundamentalmente, hemisférico e impulsado por los EE UU. En muy pocas ocasiones hemos observado unos intentos de compromisos cooperativos sin los EE UU. Por ejemplo, es notable el esfuerzo de la Comunidad Andina para tener una política de seguridad común, pero al tratar estos temas, ¿se ha pensado en discutir una agenda propia? ¿No se ha volcado el esfuerzo en reproducir la agenda hemisférica y la agenda mundial del gobierno de Bush? Por ejemplo, al discutirse el tema del terrorismo, ¿no deberíamos discutir de avanzada el tema del terrorismo de Estado tan caro para nuestra historia, y con más sentido que el llamado terrorismo transnacional?

Pero de hecho, estamos en presencia de un discurso que nos habla positivamente de que solo a través del manejo multilateral de los conflictos internacionales se puede garantizar la paz y la estabilidad mundial. Desde luego que este planteamiento descansa en la idea de la acción cooperativa y el rechazo al conflicto.

Retomando la secuencia histórica hemisférica en términos de la seguridad, recordemos que en 1991 se firmó el compromiso de Santiago con la Democracia y la

renovación del Sistema Interamericano. En septiembre del año 2001 se aprobó la Carta Democrática Interamericana, documento de la Organización de Estados Americanos y por medio de la cual se reitera el compromiso con la democracia representativa y se faculta a la OEA a través de su Secretario General o al Consejo Permanente a prestar asistencia a un Estado miembro que se considere que está en riesgo su proceso institucional, o a dictar medidas por parte de la OEA en el caso en que se considere que un Estado miembro pierde su estado de derecho o se de una alteración del orden constitucional (OEA, Carta Democrática Interamericana. <http://www.oas.org>).

En las Cumbres Presidenciales de las Américas, Miami en 1994, Santiago de Chile en 1998, Quebec en 2001 y Monterrey en el año 2004, se tomó en cuenta las declaraciones finales sobre el tema de la seguridad. Pero especial significación tiene la Conferencia Especial sobre Seguridad realizada en Ciudad de México en octubre de 2003 la cual estableció un concepto amplio de seguridad. Los días 27 y 28 de octubre de 2003 se celebró en el marco de la OEA en la ciudad de México la Conferencia Especial sobre Seguridad en donde se concretó una visión estratégica sobre los problemas de seguridad en donde está reflejado la tesis de que *“Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio”*... *“se reitera el compromiso con la democracia representativa, se reafirma el respeto a los derechos humanos”*... y se *“consagra la tesis sobre que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben*

*ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”*. En la Declaración también se definen los principales desafíos en materia de seguridad, tales como el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, la pobreza extrema, los desastres naturales, la trata de personas, los ataques a la seguridad cibernética y otros de igual importancia. (OEA, Declaración sobre Seguridad en las Américas, 2003).

Pero, en realidad, la Declaración no es vinculante ni propone un ordenamiento jurídico, no plantea la creación de mecanismos colectivos de seguridad y deja abierta a la interpretación el concepto de “preocupaciones” el cual puede prestarse para cualquier fin...

### 2.3.- Lo Sub-Regional

En cuanto a la Comunidad Andina, se ha tratado de renovar su pensamiento económico con base en una apertura hacia los temas políticos y sociales. Esto se ha acompañado con la ampliación de los temas relativos a la seguridad. En este sentido, de un documento oficial de la Comunidad se extrae que *“los dos grandes objetivos del Compromiso de Lima, suscrito en junio de 2002, son el establecimiento de una zona de paz en la subregión y el diseño e implementación de una política andina de seguridad”*. Dentro de esos objetivos generales se incluyeron varios específicos, entre los que destaca la definición de los lineamientos de una política de lucha contra el terrorismo. El Grupo de Alto Nivel, reunido en febrero del 2003, fue más allá al convenir la elaboración de un Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra el Terrorismo. (Comunidad Andina, 2004).

Si bien en anteriores documentos de la Comunidad Andina, dentro de los que destaca la Declaración de Galápagos:

Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación, que data del 16 y 17 de diciembre de 1989, en donde se condena el terrorismo, es tan solo de manera reciente que la Comunidad Andina expresa de manera consistente preocupación por este tema, específicamente después de los atentados ocurridos en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001. Esta preocupación es compartida en el ámbito hemisférico por la Organización de Estados Americanos, que en el curso del año 2002 aprobó la Convención Interamericana contra el Terrorismo. (Comunidad Andina, 2004). Claro está, queda pendiente dilucidar hasta qué punto la doctrina andina sobre seguridad pudiera ser una extensión de los lineamientos globales y hemisféricos que proponen los EE UU Por ello se abre una gran oportunidad para una reflexión propia por parte del organismo.

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores fue incorporado al ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena a través del Protocolo de Trujillo de 1996, en el Protocolo de Sucre de 1997 se consagró definitivamente la Política Exterior Común (PEC), refrendado en 1999 con la Decisión 458 que establece los lineamientos de la PEC. En febrero de 2000 se aprobó la decisión 475, “Directiva N° 1” por medio de la cual se fijan los criterios y pautas de la PEC. En junio de 2000, en el marco de la XII reunión del Consejo Presidencial Andino realizada en Lima, se respaldó al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en la búsqueda de fortalecer medidas de seguridad comunes y el fomento de la confianza.

En septiembre de 2000, en el marco de la Cumbre Sudamericana reunida en Brasilia se acordó crear una zona de paz sudamericana. En el XIII Consejo Presidencial Andino de junio de 2001 reunido en Valencia, Venezuela, se convino en promover una Política Comunitaria de Seguridad y Fomento de la

Confianza para establecer una zona andina de paz.

En esta dirección, Cancilleres y ministros de la Defensa aprobaron el 17 de junio de 2002 la Carta Andina para la Paz y la Seguridad tendiente a fortalecer las ideas de una seguridad común y de considerar a la región andina como zona de paz. Conocida como "El Compromiso de Lima", Carta Andina para la Paz y la Seguridad, esta iniciativa está dirigida a caracterizar la idea de una zona de paz, limitar el gasto militar y promover la coordinación en el combate al terrorismo, todo esto en función de promover una política de seguridad común andina y crear mecanismos de consulta, cooperación, de alerta temprana y de verificación, para así fomentar la confianza mutua y la prevención y solución pacífica de conflictos.

El 11 de julio de 2004, un día antes de la celebración del XV Consejo Presidencial Andino, los cancilleres andinos aprobaron los "Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común" a fin de lograr una coordinación definitiva en materia de prevención de las amenazas de seguridad y de consolidación de la zona de paz andina, complementada con una red de seguridad andina en donde participen conjuntamente factores de la sociedad civil con organismos gubernamentales e intergubernamentales de la subregión andina.

En el marco del XV Consejo Presidencial Andino, se firmó el 12 de julio de 2004 el Acta de San Francisco de Quito en la cual se acordó establecer una "Zona de Paz" en la Comunidad Andina, y se consideró a la subregión un área libre de armas nucleares químicas, a la par que se acordó promover los esfuerzos comunes para prevenir y combatir las amenazas - convencionales y nuevas- a la seguridad, reiterándose la prohibición del uso o de la amenaza del uso de la fuerza entre los Países Miembros y promover, al interior

de la Comunidad Andina, la prevención y solución pacífica de los conflictos, cualesquiera sea su naturaleza. (Comunidad Andina, 2004).

### **3-. Consideraciones actuales sobre la defensa de la democracia y el tema de la seguridad.**

#### **3.1.- La búsqueda de respuestas:**

En la búsqueda de condiciones para la seguridad y defensa del buen gobierno, el tema democrático tiene un papel fundamental en nuestra discusión. De hecho, en las diversas soluciones que para el sostenimiento del orden democrático ha aportado el debate en nuestra región, los temas relacionados con la seguridad y defensa están siempre presentes, habida cuenta que en la mayoría de los casos, la interpretación sobre estos temas por parte de civiles y militares se ha entendido como una de las causas para el derrocamiento o la fragilidad de los experimentos democráticos.

En efecto, desde la década de los sesenta en el siglo XX, con el surgimiento de las tesis sobre la profundización del capitalismo y la reducción de la impronta populista, la justificación de los modelos burocráticos-autoritarios se basaba en la idea de que en las democracias no era posible mantener el orden político ni la seguridad de buen gobierno y que por lo tanto había que pasar por un período en el cual los modelos autoritarios garantizaran el desarrollo económico. En lo que se entendió como la respuesta a la tesis de la ecuación optimista, vale decir, que el desarrollo económico garantizaba un mejor desarrollo político, se razonaba que la democracia era difícil de sostener en un marco que no se adaptaba a esas posiciones. (Schmitter, 1973).

Con el surgimiento de las tesis de la redemocratización y de la apertura democrática en la década de los ochenta, se razonó que ante las atrofias y las desviaciones de los autoritarismos, el concurso de

la sociedad civil promovía una seguridad en común, dentro de la idea de la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad.

Esta discusión se dio dentro de unos parámetros conocidos: los cambios globales y la concepción de una agenda internacional que tuviera como puntos los nuevos temas, en especial aquellos referidos a temas no políticos como los comerciales y los ambientales; y en el plano interno, el desarrollo de la ingeniería constitucional, la judicialización de la política, los temas de los derechos humanos, la crítica al Estado, el discurso de la antipolítica, y la discusión entre la democracia representativa y la democracia participativa.

En lo que se llamó los "felices años noventa" la redemocratización se entendió como un periodo de transición entre el autoritarismo y la democracia. En ese marco, las doctrinas de seguridad y defensa que prevalecieron en el continente desde los años 70, no sufrieron una transformación mayor ni tuvieron un control democrático, a pesar de los grandes avances en los temas de la integración económica y en general del tema de la globalización.

Una cosa fue observada como cierta. Se entendía a la democracia como una democracia minimalista, una democracia delegada y con altos rasgos de exclusión social, a pesar del desarrollo de la sociología electoral.

Es por ello que se dio una paradoja. En la medida que el desarrollo es concebido como una doctrina anti-estatal y promotora del mercado, en esa misma medida se mantuvo "congelado" el tema de la seguridad, con excepción de la crítica al tema desde el ángulo de la lucha por los derechos humanos.

Pero, en la realidad, una nueva visión presenta rasgos menos liberales y se observa el crecimiento de un capitalismo de Estado y una especie de neo-pluralismo o democracia limitada, mitad autoritaria mitad liberal. Por ello, se comienza a reflexionar sobre

temas de seguridad y temas de defensa, sí, pero sus bases conceptuales provienen no sólo de planos multilaterales e internacionales, sino también de aportes propios dentro y desde la región.

Especial énfasis toman los temas de la promoción y sostenimiento de las democracias, los derechos humanos, del control de la fuerza militar, del desplazamiento o participación de los militares del gobierno y el de la recreación de las violaciones a los derechos humanos en el pasado.

Esto se ve con más claridad en el surgimiento, en estos años, de coaliciones populistas, como son los casos de Ecuador y Venezuela, en donde los temas militares dan un paso adelante a favor de una recomposición del estamento militar dentro del nuevo orden político populista y en donde, en el caso venezolano, la Fuerza Armada Nacional promueve la tesis de la corresponsabilidad del Estado y la sociedad en la búsqueda de una seguridad común que pretende ir más allá de la relación militar con los Estados Unidos y que propone una fuerza interamericana sin los Estados Unidos y rechaza las medidas conjuntas a favor de la lucha contra el terrorismo.

Estas nuevas coaliciones, desde el punto de vista económico, sostienen la idea de regresar a la tesis del desarrollo endógeno y hablan de la tesis de un gobierno cívico-militar, pero es en materia de seguridad, tal como se demuestra en la Constitución venezolana de 1999 y en la nueva Ley de Seguridad de la Nación, en donde se profundiza el control militar sobre las instituciones. (Romero, Cardozo y Romero, 2003).

Esto representa, junto con los graves problemas económicos y el tema de las relaciones cívico-militares, un reto al tratar de entender las expresiones neo-nacionalistas que recorren la región. En efecto, el neo-nacionalismo en América Latina y el Caribe va

empezando a prefigurarse como un emergente y amalgamado campo político regional, en el cual están concurriendo gobiernos de distintas posturas que parecen propiciar un reacomodo en la política hemisférica. Desde los más radicales con un fuerte sesgo anti-partido, de democracia directa y discurso anti-oligárquico como los de Chávez, hasta las más convencionales surgidas del seno de organizaciones políticas policlasistas tradicionales como el peronismo argentino, hoy encabezado por Kirschner, incluyendo el caso de Lula, considerado como una experiencia moderada y el de Fox, como una experiencia de centro derecha. Adicionalmente, abarca proyectos políticos como los de partidos y movimientos que se desarrollan en algunos países, como el caso del Partido Liberal Colombiano, el Polo Democrático Colombiano y el Frente Amplio Uruguayo, que aspiran a reproducir algunas premisas fundamentales del nacionalismo que identificó a América Latina y el Caribe entre los años cuarenta y setenta (los populismos militares de Vargas, Perón, Velasco, Torrijos y Rojas Pinilla y los populismos civiles de Arbenz, Betancourt, Kubishcheck, Allende y Figueres) y que de forma remozada se presentan nuevamente al comienzo de este siglo.

El Neo-Nacionalismo es una herramienta conceptual utilizada como una orientación general, a fin de contribuir a la comprensión de los diversos fenómenos políticos que se están dando en América Latina y el Caribe, tanto como gobierno como proyecto político, que de alguna forma se presentan con una mezcla de elementos provenientes del populismo bajo diversos grados y matices. En este marco, se trata de combinar la participación del Estado y del sector privado en la economía, así como también la participación política popular y los intereses específicos de organizaciones gubernamentales

y no-gubernamentales, evitándose los extremos que ofrecen las orientaciones neo-marxistas y neo-liberales.

Se da así una discusión importante sobre el problema de los entornos negativos a la democracia: violencia, pobreza, personalismo, divisiones étnicas, la decadencia de la clase media y la discusión sobre el orden y la estabilidad política en nuestros países. Esto va acompañado de la internacionalización del tema democrático, la integración política y el papel cada día más importante de los temas de los derechos humanos, la ecología política, el nuevo sindicalismo, la relación entre el empleo y la estabilidad política así como el papel de las organizaciones multilaterales y no gubernamentales (internacionales y nacionales) en el desarrollo político.

El análisis del desarrollo político de América Latina y el Caribe, en la actualidad, permite observar como se están revalorizando posiciones centro democráticas junto a la tesis de la democracia representativa "perfectible", con la presencia de elementos populistas que se contraponen a la concepción binaria que dominó el debate político (radicalismo o neo-liberalismo individualista). Estamos hablando de la tesis del "enrejado" (*the middle way*) en sus manifestaciones centristas y populistas.

Las consideraciones anteriores nos conducen en forma exploratoria a afirmar que este "renacer" de las experiencias centristas-populistas se deben no solo a la reducción de la importancia de las tesis neo-liberales sino también a la necesidad de buscar algunas respuestas concretas al problema del desarrollo político y de la democracia que no provengan del pensamiento neo-marxista, ni tampoco del pensamiento liberal.

Por ello, y tómesese esto como algo exploratorio, la vinculación entre las respuestas no ortodoxas al problema de la estabilidad de la

democracia en la región y las posiciones centristas en el ámbito internacional tiene que analizarse en el marco de una postura neo-nacionalista que es el reflejo de unos cambios estructurales en la política, la economía y la sociedad en nuestros países que contiene en su seno importantes señales que no son comprensibles con el uso de categorías binarias tradicionales (civilización-barbarie, desarrollo-subdesarrollo, riqueza-pobreza, democracia-autoritarismo), sino que están más abiertas a estudios más complejos y con base en la idea del “enrejado”.

Esto permitiría afinar mejor las causas y el desarrollo de estas conductas neo-nacionalistas en el caso específico sobre la discusión entre la democracia representativa y la democracia participativa, el ALCA, la participación de la sociedad civil en las relaciones internacionales de nuestros países y los diversos planteamientos sobre los límites y las posibilidades de actuación en organismos multilaterales y de organizaciones no gubernamentales en materia de seguridad.

Pero un hecho es cierto. Los aportes multilaterales en referencia a los temas de seguridad insisten en estos tiempos en la promoción de un ambiente de seguridad que garantice el desarrollo democrático y la gobernabilidad de nuestras naciones y observe y trate de controlar el deterioro político de las mismas.

### **3.2.- La Nueva Agenda Democrática.**

El desarrollo truncado de los temas de seguridad y defensa en nuestra región dio paso a lo que por comodidad denominamos la búsqueda de salidas multilaterales y societales a estos problemas, todo lo cual proviene de los ámbitos multilaterales y de la sociedad civil global y el mundo transnacional. La primera de ellas es, bajo unas propuestas generales para toda la región, el concepto de seguridad común, y el segundo, está

relacionado con los temas de los derechos humanos y de la democracia directa. Si bien esto puede llegar a extremos, como es la propuesta de un gobierno regional o unas directrices regionales a ser acatadas por medio de los regímenes internacionales, o el desplazamiento de las instancias estatales por una alianza multilateral o de la sociedad civil, el tema es bien interesante de explorar.

Ahora bien, para estudiar y contextualizar estas propuestas, tenemos en primer lugar que analizar el estado de la cuestión a nivel mundial a partir de los sucesos terroristas de septiembre de 2001, lo cual ha traído en los Estados Unidos y dentro de la Unión Europea serios debates sobre los límites de la democracia cuando se invoca la seguridad de la nación.

En efecto, el ejercicio de la democracia ha sido una aspiración desde los tiempos de los griegos, con sus especificidades y sus temporalidades. En el mundo actual, el tema de la democracia sigue siendo un tema controversial, tanto en los países desarrollados que han vivido el estado de necesidad y las medidas de suspensión de la práctica democrática, como en el resto del mundo, en donde prevalece la idea de la carencia de elementos para su concreción. En la actualidad y dentro del discurso sobre lo irrelevante de la dicotomía entre lo interno y lo externo, se presentan dos discusiones principales: por un lado está la discusión sobre que tipo de democracia se quiere para el siglo XXI: o la representativa perfectible o la democracia participativa; por el otro, está la discusión sobre el tema de las limitaciones a la democracia.

Sobre lo primero hay que destacar una diferencia fundamental entre las proposiciones multilaterales sobre la relación entre seguridad y democracia. La mayoría de las proposiciones que vienen del plano multilateral se refieren o están sostenidas por el ideal de la democracia representativa. Tenemos

el caso de la OEA, (con excepción de uno de sus miembros, el gobierno de Venezuela, defensor de la tesis de la democracia participativa y protagónica). En el plano transnacional abundan las propuestas anti-Estatales, tanto las que aspiran a un gobierno mundial como las que desechan al Estado como actor internacional y proponen sostener una alianza entre los organismos multilaterales y la sociedad civil, en el marco de la tesis de una ciudadanía mundial sin la mediación del Estado.

Especial referencia a este plano es la consideración del gobierno mundial, hecho explícita o implícitamente por sus defensores. Nadie duda de la importancia del ideal kantiano de una paz mundial y de la defensa de los derechos humanos. Pero Kant y los seguidores de la idea de la paz perpetua han insistido en que ejercer esos ideales sería la profundización de una alianza entre países con igual régimen y no el producto de un gobierno mundial.

Como ha dicho la politóloga de origen italiano radicada en los Estados Unidos, Nadia Urbinati, no es posible aceptar que se traslade la toma de decisiones, que es providencia del Estado Nación y su soberanía, a un espacio político unificado; eso sería el argumento central para construir un orden político supranacional con poderes legislativos, administrativos y militares. Un orden político post-nacional se declarararía en contra de la soberanía estatal y pondría en duda la histórica relación entre la democracia y el Estado, desconectando la idea de ciudadanía con la nacionalidad (Urbinati, 2002). Sobre la segunda discusión, cabe destacar como después de los sucesos terroristas de septiembre de 2001, la política exterior de los Estados Unidos y la política interna en ese país han experimentado un cambio fundamental.

En efecto, se ha fortalecido la tendencia a privilegiar los temas geopolíticos por encima de temas



económicos y comerciales. Esta tendencia se debe en parte a la tensión entre una agenda de seguridad restringida inspirada en la unilateralidad y una agenda de seguridad ampliada, inspirada sobre todo en círculos europeos y tercermundistas y que aspira a privilegiar el discurso de la interdependencia y el tema de la seguridad humana.

En la actualidad, tal como lo plantea Kagan, hay un choque de culturas estratégicas, en la medida en que el gobierno de Bush promueve una visión de la realidad internacional basada fundamentalmente en la importancia de los factores coercitivos y en elementos hobbesianos. De esta forma, los Estados Unidos observa con atención la conducta de los Estados forajidos, del "Eje del Mal", el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva; y una parte de Europa le da una mayor prioridad a los conflictos étnicos, al crimen organizado, a la pobreza y a la degradación ambiental. (Barbé, 2003; Kagan, 2003).

Desde entonces, y sobre todo a partir de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, la política exterior de los Estados Unidos promueve la conformación de una alianza basada en cinco puntos fundamentales: 1) la definición de los EE UU como un poder internacional con responsabilidades mundiales y capacidad militar nunca vista. "*Los Estados Unidos poseen una fuerza y una influencia sin precedentes sin nada igual en el mundo*"; 2) la percepción de un mundo amenazado por el terrorismo, los Estados forajidos y el peligro de la propagación de armas de destrucción masiva, "*Los Estados Unidos están peleando una guerra en contra del terrorismo a escala mundial*"; 3) una reevaluación del papel de las Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad en términos de una utilidad circunstancial y no absoluta; 4) una nueva política de alianzas más comprometida para quienes la

forman y menos complaciente para quienes la rechacen; 5) la procura de una unidad de fines y medios dentro del sistema de política exterior de los Estados Unidos (de la "esquizofrenia" de un aparato de política exterior descentralizado y anarquizado a la homogeneidad de la "bola de billar"). (The Presidency of the United States, 2002, Cap. V: 13,14 y15).

En otro nivel, está la discusión sobre el agotamiento del esquema liberal a la luz de la lucha contra el terrorismo, lo cual pone en duda el peso de las libertades civiles, del derecho a la privacidad, del principio del respeto al disidente político y del control del secreto en los asuntos públicos, elementos de la discusión democrática y que hoy están amenazados, no solo en los Estados Unidos sino en el resto del mundo democrático, tanto por las restricciones legales y las dudas constitucionales que genera el estado de excepción planteado, como en la propia violación de los derechos humanos. Es por ello que frente a la idea del *political containment*, idea de inspiración kantiana, se ha pasado a la idea del *national building*, (todos los países deben tomar la senda acordada obligatoriamente, con la supervisión de una o varias instituciones externas).

Es por ello que los temas de la seguridad global y regional se constituyen en un importante reto intelectual, en la medida en que no los demos como dados, sino por el contrario, que nos sirvan de punto de partida para contribuir a una discusión tan importante.

#### 4- Conclusiones

A partir de la década de los setenta del siglo XX, la consideración sobre un mundo de Estados-Nación, la competencia bipolar y una agenda dominada por los temas políticos-ideológicos comienzan a criticarse, en la medida en que se desarrolla una nueva serie de actores no estatales, una estructura internacional más flexible

y unos temas económicos y sociales de creciente importancia. De esta forma, se habla de una nueva configuración internacional de carácter post-estatal en donde prevalecen unos cambios tecnológicos que derrumban viejas pero firmes tesis, como la propuesta sobre el papel decadente de los Estados para fijar sus agendas domésticas y para ejercer su control sobre la economía y el comercio de las sociedades.

Pero a la vez, es necesario destacar también las fuertes críticas que se desarrollan en torno a una globalización que según esas puntuaciones genera tanto una inestabilidad política como una fragmentación de lo político, lo que llevaría a la necesidad del rescate del orden político. Por otra parte, también se generaría una dislocación económica y ecológica, que fomenta la exclusión social, que elimina más trabajos de los que crea, que profundiza la brecha entre los países desarrollados y los no desarrollados, que degrada el ambiente y que estimula la competencia no regulada.

En este marco, los temas geopolíticos y los relacionados con la estabilidad política interna aunque no fueron sacados de la agenda mundial, sí vivieron un momento difícil ante la avalancha de las agendas socioeconómicas en los años noventa del siglo pasado.

Sin embargo, en la actualidad, la alta consideración que tiene el multilateralismo y la búsqueda de respuestas a nuevas realidades estratégicas conforman, junto con la revisión de los postulados de la política exterior norteamericana, una nueva dimensión, en cuanto a los problemas de seguridad y defensa, que debe analizarse.

Por ello, es menester plantear cómo en la discusión actual sobre los temas de seguridad y defensa, cobran bastante importancia el papel que juegan los organismos multilaterales a la hora de definir las agendas y los procedimientos relacionados con estos temas.

Tras años de estancamiento estratégico, la nueva configuración mundial que proviene de la redefinición de la política exterior de los Estados Unidos favorece una visión más restringida de lo que son la seguridad y la defensa de la nación, pero tan solo es una visión sobre estos tópicos que de suyo pudieran favorecer la profundización de la práctica autoritaria.

Por otra parte, los gobiernos se ven limitados en sus funciones por las decisiones y acciones globales de organismos multilaterales y de las organizaciones internacionales de carácter no gubernamental. De esta manera, el gobernar por delegación y por orientaciones supra-estatales va conformando una separación entre representación y decisión. Así se da la expansión de un espacio geopolítico, global-civil dirigido por una élite separada del ideal de la representación.

Por otra parte, al introducir los conceptos de gobernabilidad global y de ciudadanos cosmopolitas para poder entender la transformación del Estado y su relación con redes transnacionales y multilaterales, se observa con preocupación el desarrollo de una política pública que no esté atada a procesos electorales y que descansa más bien en la delegación, en la sociedad civil y en la globalización como fuente de legitimidad, acarreando así un gran problema para la teoría democrática. (Thompson, 1999).

De la misma manera, y bajo el enfoque multilateral, se origina un monopolio en las prerrogativas de seguridad, en donde se pasa de la idea de la no intervención a la idea del enforcement. En este escenario geopolítico, América latina pierde importancia en el tablero internacional, aunque paradójicamente *“las crisis de esos países tienden a internacionalizarse y a ser cada vez menos asuntos internos sobre los que se aplica el principio de no intervención. Es parte de la nueva concepción de soberanía limitada”* (Leal Buitrago,

2003:128). Y lo hace, en medio de importantes discusiones sobre si aceptar la nueva estrategia norteamericana, matizarla, rechazarla, o impulsar una agenda alternativa inspirada en parte en la visión europea y en los aportes tercermundistas; una agenda alternativa que promueva temas como el desarme, las medidas de confianza mutua, el reordenamiento de las relaciones cívico-militares y una concepción amplia de la seguridad humana. (Bordener, 2003).

Por otra parte, se constatan una serie de dificultades para jugar con "la Carta Europea" (en el sentido de balancear el poder de los EE UU con la profundización de las relaciones con la Unión Europea), en la medida en que la propia Europa se divide frente a las tesis norteamericanas y varios países le dan pleno respaldo al gobierno de Bush.

Pero es menester aclarar que no sólo debemos preguntarnos sobre la necesidad de crear mecanismos institucionales para promover el tema de la seguridad como parte de la agenda política de nuestros países. De la misma manera tenemos que preguntarnos sobre el marco conceptual que le da forma. Solo a manera de presentación de una alternativa teórica pudiera discutirse sobre la tesis de la prevención pacífica; es decir, que con los mecanismos democráticos y con una confianza en el Estado de derecho pudieran prevenirse situaciones negativas en contra de la seguridad y la defensa de nuestros países. De lo contrario, de aceptar los temas de seguridad y defensa que sean limitantes de la democracia que queremos, se atraerían los demonios de los golpes de Estado, de la represión, del autoritarismo y de la violación de los derechos humanos; es decir, nos abocaríamos a promover "el estado de necesidad", un concepto muy usado en nuestros países en contra de la libertad.



## Bibliografía

- BARBÉ, Esther (2003): "La Vieja Europa en un Nuevo Mundo". En: **Foreign Affairs** en Español. Abril-junio 2003. Vol.3, Nº 2.
- BODEMER, Klaus, Editor (2003); *El Escenario de (In)seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la Democracia?* Caracas, RECAL, IIK, FLACSO-Chile, Nueva Sociedad.
- CAPORASO, James. (1993). "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations". In John Gerard Ruggie (ed.) **Multilateralism Matters: Theory and Praxis of an Institutional Form**. New York: Columbia University Press.
- COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN) (2004); XV Consejo Presidencial andino, Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina. <http://www.comunidadandina.org>.
- LEU, Hans Joachim y VIVAS, Freddy (1975); *Las Relaciones Interamericanas. Una Antología de Documentos*. Caracas, Instituto de Estudios Políticos, UCV.
- LEAL BUITRAGO, Francisco (2003): "Crisis de la Región Andina: fragilidad democrática, inestabilidad social y Plan Colombia". En: BODEMER, Klaus, Editor: **El escenario de (in)seguridad en América Latina ¿amenaza para la democracia?** Caracas, RECAL, IIK, FLACSO-Chile, Nueva Sociedad.
- KAGAN, Robert (2003); *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*. London, Alfred A. Knoff.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) (2003); **Declaración sobre Seguridad en las Américas**, (<http://www.oas.org>)
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) (2001); **Carta Democrática Interamericana**. (<http://www.oas.org>)
- ROMERO, C, Cardozo, Elsa y Romero, María Teresa (2003) "La Política Exterior en las Constituciones de 1961 y 1999: Una Visión Comparada de sus Principios, Procedimientos y Temas". **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**. Nº1-2003. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Caracas, enero-abril 2003, pp. 163-183. (Venezuela)
- SCHMITTER, Phillippe (1973)., "Las Sendas del Desarrollo Político de América Latina". **Estudios Andinos**. Vol. III, nº 8, pp. 49-70.
- THE PRESIDENCY OF THE UNITED STATES (2002); "The National Security Strategy of the United States of America". The White House. Washington.
- THOMPSON, Dennis (1999)., "Democratic Theory and Global Society". *Journal of Political Philosophy*. Vol. 77, nº.2., pp. 63-83.
- URBINATI, Nadia (2002); "A Criticism of Intellectual Critics". **Logos**. 1.4. Fall 2002, p. 69-78. [www.logosjournal.com/urbinati.pdf29kwww.logosjournal.com/urbinati.pdf](http://www.logosjournal.com/urbinati.pdf29kwww.logosjournal.com/urbinati.pdf) - 29k

\*

### Carlos A. Romero

Politólogo. Magíster en Ciencias Políticas y doctor en Ciencias Políticas. Profesor titular en el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela.

#### Email:

[eliodoropineda@hotmail.com](mailto:eliodoropineda@hotmail.com)

#### Fecha de recepción:

septiembre 2004

#### Fecha de aprobación definitiva:

noviembre 2004