

Rocío Pachón\*

# HACIA UN NUEVO VÍNCULO DE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LA COMUNIDAD ANDINA: LOS REFERENTES DE GOBERNANZA Y LA VISIÓN EUROPEA DE SEGURIDAD RESPECTO A AMÉRICA LATINA

## Resumen

*Teniendo en cuenta que la U.E. ha desarrollado una visión de seguridad respecto a Latinoamérica de carácter civil y cooperativa, mas no militar, y que la noción que en gran medida hoy explica la estructura de interacción comunitaria es la gobernanza, el objetivo del presente trabajo es desarrollar un primer acercamiento al estudio de la UE como referente de seguridad y de gobernanza para la Comunidad Andina.*

*En esa medida, se analizará el caso en dos niveles de análisis, uno internacional, donde se ubica la UE como refe-*

---

\* Internacionalista y aspirante al título de Especialización en *Estudios Europeos con énfasis en cooperación y negociación con la Unión Europea* en la Universidad del Rosario de Bogotá, Colombia. Además, Joven Investigadora del Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI) de la misma Universidad. Correos electrónicos rociopach@yahoo.com.mx y rpachon@urosario.edu.co

*rente de seguridad (relaciones entre la UE y América Latina), y otro subregional, donde estaría la UE como referente de gobernanza (modelo de integración propiamente dicho), se tratará de identificar algunos elementos que dentro del contexto de seguridad hemisférica y subregional puedan conducir a pensar que la propuesta de tomar a la UE como referente, en cuanto a su definición de seguridad y sus modelos de funcionamiento, resultaría viable. En este sentido, de manera propositiva, se recomendarán algunas orientaciones generales, con el fin de proponer una nueva forma de pensar la seguridad andina, que además de que integre la variable no militar, también incorpore la participación de nuevos actores securitarios.*

#### Palabras clave

Seguridad en sentido amplio, Gobernanza, Unión Europea, Comunidad Andina, modelo, referente.

#### Abstract

*Taking account that the European Unions (EU) security vision of Latin America has a civilian and cooperative character, and not a*

*military and defensive nature, and considering also that the notion which explains the structure of community interactions is the Governance, the objective of this paper is to develop a first approach to the study of the EU as a security and Governance referent.*

*This approach develops two levels of analysis. The first one is the international level, where the EU is a security referent for Latin America and the second one, is the subregional level, where EU could be a Governance referent through the integration model. For such purpose this article identifies some hemispheric and subregional elements that show that the EU could be a model of security and governance for Latin America. Finally I recommend some general orientations to build a new way of thinking the Andian Security in order to incorporate not only the military dimension, but to integrate, as possible, the participation of new actors and other perspectives into a more security comprehensive notion.*

#### Key words

*Cooperative security, Governance, European Union, Andean Community, Model, Referent.*

## Introducción

Repensar los conceptos de bienestar, desarrollo, democracia y seguridad desde el ángulo de la sostenibilidad ha pasado a convertirse en una tarea vital que se plantean algunos teóricos, académicos, gobernantes y, en general, diferentes actores que cada vez adquieren más capacidad para intervenir en el desarrollo de una realidad social y securitaria, que ya no está marcada por las fronteras territoriales y culturales de los Estados, sino que es de orden transnacional.

La nueva dinámica internacional y las amenazas que surgen a partir de la década de los noventa, y que no sólo se limitan al campo militar y policial, sino que también afectan el orden político—institucional y democrático—, el desarrollo económico, el bienestar social y el medio ambiente, han planteado una serie de retos a la teoría de las relaciones internacionales y a la teoría del Estado. Los postulados de las teorías tradicionales, neorrealismo e interdependencia, han dejado de ser suficientes para explicar la realidad internacional que hoy existe.

El individuo y el colectivo (organizaciones regionales, empresas transnacionales, ONG y, en menor

proporción, grupos de presión y partidos políticos) han cobrado gran importancia y han pasado a ocupar un puesto privilegiado como sujetos activos y receptivos, es decir, como sujetos que deben ser asegurados y deben participar para garantizar la seguridad. Ahora éstos son percibidos como actores capaces de participar en el debate político, legitimar las capacidades institucionales, así como presionar para que se genere un sistema de buen gobierno y se garantice la seguridad, al mismo tiempo que, como sujetos de derechos y deberes, deben ser protegidos. Todo esto sobre la base de una realidad particular que tiene en cuenta factores culturales e históricos, y, quizá lo más importante, las necesidades y problemas que los mismos individuos demandan ante el riesgo de que se conviertan en amenazas para las cuales hay que crear soluciones. En este sentido, deben ser incluidos nuevos enfoques, como los estudios críticos.

Teniendo en cuenta este contexto inestable e inseguro, resulta conveniente entender e incorporar en el estudio el surgimiento de un nuevo concepto, o dicho de otra forma, una nueva variable, la *gobernanza*. Ésta se considera el sistema de reglas formales e informales<sup>1</sup> —normas, procedimientos, costumbres, etc.— que

<sup>1</sup> Uno de los principales elementos que caracteriza un espacio de gobernanza es el mecanismo informal a través del cual las personas y las organizaciones satisfacen y atienden sus objetivos. Para ver sobre este concepto, consulte Roche, Jean Jaques, "Relations Internationales", en *LGDJ*, 1999.

establece las pautas de interacción entre actores tanto públicos como sociales y económicos para pensar lo político o participar en el proceso de toma de decisiones.<sup>2</sup>

Aunque el concepto es novedoso y se aplica en especial a la estructura de la Unión Europea (UE), y en menor escala a otras organizaciones internacionales, la literatura al respecto es bastante amplia. Sin embargo, ésta se ha enfocado principalmente a entenderlo desde supuestos políticos (gobernanza democrática) y supuestos sociales (como gobernanza para el desarrollo sostenible). El aporte que se busca con este artículo es analizar la posibilidad de aplicar este concepto a un escenario distinto a la UE, como es la Comunidad Andina y a un tema particular como es el de la seguridad subregional, entendida esta última en términos amplios.

---

## La seguridad en sentido amplio: un concepto que también vincula la noción de gobernanza

Repensar la seguridad no sólo conlleva incorporar en su estu-

dio el surgimiento de nuevas amenazas de carácter militar y no militar, sino también evaluar el aporte y la influencia que pueden ejercer otros actores del sistema internacional diferentes al Estado para diseñar y desarrollar estrategias de solución que minimicen y controlen dichos riesgos. Para tal efecto, resulta necesario crear los mecanismos que permitan a estos actores participar en el debate político e, incluso, hacer parte del proceso de toma de decisiones.

Hasta los años noventa, el concepto de seguridad había sido analizado básicamente desde un enfoque tradicional de teorías clásicas de las relaciones internacionales. Esta asigna un lugar especial al Estado como el actor más importante y considera que el aspecto fundamental es preservar los intereses nacionales en riesgo constante por amenazas militares. En este sentido, las herramientas previstas para garantizar la soberanía y la seguridad territorial revisten en el uso de los medios —amenaza, uso y control de la fuerza militar— sin considerar directamente el fin último de un Estado: garantizar la estabilidad y el desarrollo de su población.

La dinámica geopolítica que surge con el fin del conflicto bipolar genera una transformación pro-

---

<sup>2</sup> Véase Querol, Cristina, *Gobernanza para un desarrollo sostenible en Cataluña. Conceptos, requerimientos institucionales y elementos de análisis*, UICN Centro de Cooperación del Mediterráneo, disponible en: [http://www.iucn.org/places/medoffice/wpc/gober\\_cataluna.htm](http://www.iucn.org/places/medoffice/wpc/gober_cataluna.htm)

funda en la concepción que se tenía de seguridad. La explosión de diversas amenazas, algunas nuevas y otras ocultas durante el conflicto bipolar —explosión de conflictos territoriales no solucionados, crisis económicas y financieras, degradación medioambiental, conflictos étnicos, amenaza del uso de armas químicas y biológicas, terrorismo internacional, entre muchos otros—, que no se limitan a respetar las fronteras nacionales de un Estado, sino que permean dichas estructuras, evidencian no sólo la necesidad de asegurar nuevos actores, sino también la pertinencia de configurar núcleos multilaterales de participación política y securitaria, que contribuyan a desarrollar mecanismos de acción. En este sentido y en varios niveles han surgido nuevas concepciones de seguridad: global, internacional, medioambiental regional, cooperativa, comprensiva, societal, humana, entre otras.

Es claro que frente a este escenario, las teorías tradicionales sobre estudios de seguridad resultan insuficientes. Hablar de

procesos de *securitización*, entendido éste como un proceso intersubjetivo que expresa “la versión extrema de la politización y que implica por lo tanto, presentar un problema como una amenaza existente, lo cual requiere medios de emergencia y acciones justificadas por los ciudadanos que aceptan este discurso de amenaza, fuera de los límites normales de la política del gobierno”,<sup>3</sup> pareció ser una opción pertinente. Sin embargo, un error en el que continuamente se cae y hace poco relevantes los estudios de seguridad ampliada es confundir dicho término con el concepto de desarrollo, es decir, entender como amenazas todos los problemas que aquejan a la población —proceso de securitización de la agenda—. Independientemente de que exista una relación constitutiva<sup>4</sup> entre los dos términos, resulta un error afirmar que son lo mismo y que todos los fenómenos pueden ser incluidos en la agenda de seguridad.

En este sentido, ampliar los estudios de seguridad para reducir su agenda,<sup>5</sup> tal como lo propo-

<sup>3</sup> Véase Buzan, Barry; Ole, Waever, y Jaap, Wilde, “Security Analysis. Conceptual Apparatus”, en Riener, Lynner, *Security: a New Framework for Analysis*, 1998, pp. 21-47.

<sup>4</sup> Éste se refiere a la idea de constitución mutua desarrollada en el marco de la teoría constructivista. Alexander Wendt, uno de sus principales exponentes, argumenta que ésta es la relación entre lo que los actores hacen y lo que son. Constitución mutua entre agentes (actores) y las estructuras sociales en las relaciones internacionales. Consulte Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

<sup>5</sup> Para entender la profundidad de este enfoque, consulte Krause, Keith y Williams, Michael C., “Broadening the Agenda of Security Studies. Politics and Methods”, en *Mershon International Studies*, Ohio State University, The Mershon Center y Blackwell Publishers, No. 40, 1996, pp. 229-254.

nen los estudios críticos de seguridad, al mismo tiempo que incorporar la acción de diversos actores, cuyo juego de intereses ayude a definir cuáles son las amenazas, como lo propone la noción de gobernanza, puede considerarse una combinación de enfoques bastante viable para entender la nueva dinámica que actualmente existe en materia de seguridad. De esta manera, se estarían abarcando los tres elementos constitutivos que integran lo que es posible entender como una noción de seguridad en sentido amplio: nuevas amenazas y nuevos agentes que deben ser asegurados, aspectos propuestos en el marco de los estudios críticos y nuevos actores que, en apoyo a la función del Estado, pueden ser entendidos como objetos securitizadores, propuesto por la noción de gobernanza.

En este orden de ideas, el enfoque que proporciona la *teoría crítica* no sólo implica trazar la línea divisoria entre problema y amenaza, sino también incorporar en los estudios nuevos objetos que deben ser asegurados en el marco de un escenario que integre elementos como historia, geografía, cultura, identidad, percepciones, entre otros. De lo que se trata es de establecer “un cambio en el foco del individualismo

abstracto y la soberanía contractual y realizar un esfuerzo sobre la cultura, la civilización, la identidad, el rol de las ideas, las normas y los valores a la hora de estructurar lo que se va a entender por seguridad, sin olvidar el contexto histórico en el cual este proceso toma lugar”.<sup>6</sup>

Ahora bien, además de incorporar en el estudio nuevos actores que deben ser asegurados y otros elementos de análisis ya mencionados, resulta necesario desarrollar parte del carácter ontológico no previsto en el marco de los estudios críticos. En este sentido, el enfoque de la gobernanza, cuyo aporte es entender y captar la importancia de agentes diferentes al Estado —públicos y privados— que contribuyen al desarrollo de mecanismos de acción y de solución de problemas tanto en los ámbitos sociales, políticos, económicos y también securitarios, puede entenderse como una noción complementaria a la que propone el enfoque crítico.

En efecto, teniendo en cuenta un contexto inestable e inseguro, es conveniente razonar e incorporar en el estudio amplio sobre seguridad el surgimiento de un nuevo concepto, o dicho de otra forma, una nueva variable, la gobernanza que, entendida como un siste-

---

<sup>6</sup> Véase Krause, Keith y Williams, Michael C., “From Strategy to Security. Foundations of Critical Security Studies”, en Krause, Keith y Williams, Michael C., *Critical Studies*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997, pp. 33-59.

ma de redes políticas (más o menos estructuradas) que integra múltiples actores tanto públicos como privados (Estados, organismos internacionales, ONG, OIG, grupos de presión, gremios etc.) y diferentes ámbitos (supranacional, nacional e infranacional) para participar a través de canales formales e informales (normas, procedimiento y costumbres), con objeto de intervenir ya sea para pensar lo político (percibido como un espacio político de mediación) o en el proceso de toma de decisiones, puede aportar al debate sobre la reconceptuación de la noción de seguridad y su ejercicio.

Por lo tanto, gobernanza, vista en términos de seguridad, resulta ser un enfoque flexible, mas no un modelo establecido que, al mismo tiempo que integra en su estudio la acción de diversos actores en el ejercicio de la seguridad, entiende esta última desde una visión amplia que incorpora nuevas amenazas y nuevos agentes que deben ser asegurados con objeto de garantizar su bienestar.

Frente a un escenario de inestabilidad constante y amenazas transnacionales, un mecanismo útil para garantizar la seguridad puede ser la acción cooperativa entre varios ámbitos y entre distintos actores (algunos de éstos también canales), con el fin de convertirse en agentes securita-

rios que apoyen la responsabilidad del Estado en esta materia. Éste es el tercer elemento que debería incorporarse al entender una noción amplia de seguridad.

Ahora bien, aunque se haya mencionado previamente que era un error confundir el concepto de *seguridad ampliada* con el de *desarrollo*, no se puede negar que existe una relación más que directa, constitutiva, entre ambos términos. Vista en términos positivos de seguridad, a esta relación, la autora la ha denominado *seguridad en sentido amplio*. Como lo argumenta McNamara "Seguridad significa desarrollo. Seguridad no es sólo el hardware militar, sin que ésta no lo incluya, seguridad no es fuerza militar, sin que ésta no la integre, seguridad no es actividad militar tradicional, sin que ésta no la comprenda. Seguridad es desarrollo, y sin desarrollo no puede haber seguridad".<sup>7</sup>

---

## La Unión Europea y la Comunidad Andina: dos realidades distintas pero no irreconciliables

Aunque analizar los conceptos de gobernanza y de seguridad sostenible en un escenario es-

---

<sup>7</sup> McNamara, 1968, p. 149, citado en Al-Mashat, Abdul-Monem, *National Security in the Third World*, Boulder, CO, Westview Press, 1985, p. 26.

table y desarrollado como es la UE y sus Estados miembro resulta ser muy diferente al que pueda surgir de un análisis similar en Latinoamérica,<sup>8</sup> y específicamente en la Comunidad Andina (CAN), escenario menos desarrollado y más turbulento donde priman fuerzas centrifugas más que integracionistas,<sup>9</sup> sería un error afirmar que es imposible de aplicar.

Si bien las amenazas que afectan a una y otra región son muy diferentes, producto del carácter interno y el desarrollo de sus Estados nacionales, en ambas existen problemas que atentan contra la seguridad de sus poblaciones y amenazan su progreso. Entre los factores que influyen en la seguridad de los estados europeos y latinoamericanos se encuentran:

**Tabla 1. Amenazas que afectan a la UE y a Latinoamérica**

Tipo de amenazas en la UE	Tipo de amenazas en América Latina
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terrorismo internacional.</li> <li>• Amenazas y conflictos asimétricos.</li> <li>• Amenazas biológicas, químicas y bacteriológicas.</li> <li>• Amenazas transnacionales.</li> <li>• Explosión de conflictos territoriales no solucionados, principalmente en el escenario vecino.</li> <li>• Flujos migratorios.</li> <li>• Deterioro medioambiental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Internacionalización de los efectos del conflicto colombiano y la inestabilidad democrática de Venezuela y Bolivia.</li> <li>• Inestabilidad interna: déficit democrático, escasa representatividad del Estado, debilidad institucional, pobreza, etc.<sup>10</sup></li> <li>• Tráfico de drogas, tráfico de armas y delincuencia organizada.</li> <li>• Insurgencia y violencia civil.</li> <li>• Incertidumbre económica y altos índices de desempleo.</li> <li>• Flujos migratorios.</li> <li>• Autodeterminación étnica.</li> <li>• Deterioro ambiental.</li> </ul>

Fuente: tabla elaborada por la autora basándose en algunas fuentes citadas a pie de página.

<sup>8</sup> Curbet, Jaume, "Paz impuesta, seguridad ilusoria", en Lavaux, Stéphanie; Cardona C., Diego; Sánchez, Rubén, y Labatut, Bernard (coord.), *Visiones europeas y americanas de la seguridad en Colombia*, inédito.

<sup>9</sup> Entre los obstáculos estructurales de la Comunidad Andina se resaltan las tendencias centrifugas entre los Estados de la CAN. "En efecto, la integración implica necesariamente que las tendencias de cohesión sean superiores a las tendencias centrifugas. En el caso de la Comunidad Andina, es fundamental tener en cuenta la reorientación gradual de la política exterior de Venezuela hacia Brasil, de Colombia hacia EE. UU., de Bolivia hacia el MERCOSUR y de Perú hacia el modelo de Asia suroriental". Consulte Cardona C., Diego, "¿Hacia dónde va la Comunidad Andina?", en *Revista Desafíos*, Bogotá, Universidad del Rosario, No. 7, segundo semestre de 2002, p. 18.

<sup>10</sup> Un estudio profundo de las amenazas se puede encontrar en Mónica Serrano, "América Latina. La nueva agenda de seguridad", en *Foro Internacional*, enero-marzo, 1998, disponible en [http://www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES/colmex/foros/151/sec\\_8.htm](http://www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES/colmex/foros/151/sec_8.htm)

Al respecto, cabe hacer la salvedad que no en toda América Latina se sufre de las mismas amenazas o, por lo menos, en el mismo orden de prioridad ni con el mismo grado de intensidad. Las agendas varían desde México hasta el Cono Sur. Hacer una descripción detallada de cuáles son las amenazas en cada uno de los países y en cada una de las regiones no es uno de los propósitos de este ensayo. Por el contrario, para efectos de este estudio resulta importante decir que respecto a la CAN, región en la que se centra el documento, las principales amenazas emanan principalmente del orden de inestabilidad interna que cada Estado afronta.

Los problemas de seguridad más apremiantes en la región andina son predominantemente de orden nacional.<sup>11</sup> Éstos incluyen, además de otros, una inestabilidad aguda, producto de tensiones sociales; la división política, y el debilitamiento de las instituciones del Estado, a causa del efecto acumulativo del tráfico de drogas, la pobreza, la sobrepoblación, el desempleo, la migración, el deterioro ambiental y los efectos del conflicto interno colombiano.

Los Estados miembro de la CAN se han caracterizado por tener aparatos institucionales internos débilmente estructurados, afectados por la presencia de prácticas clientelistas o caudillistas; gobiernos con poca legitimidad y escasa cobertura del espacio nacional, y una política exterior fuertemente afectada por lo nacional, que a la hora de interrelacionarse con la de los demás Estados miembro, no coincide como se quisiera.

Durante la última década, los Estados que conforman la CAN se han visto afectados por crisis políticas, institucionales y democráticas. En Colombia, la crisis política de los años noventa y lo que va corrido de la década actual no es más que una prolongación del conflicto armado que vive desde hace más de cuarenta años. A pesar de que se han hecho reformas al Estado, el problema de la violencia y ahora su relación directa con el tráfico de drogas mantiene debilitado al Estado.

En Venezuela, la crisis de los partidos políticos tradicionales y del Estado rentista ha conducido a la incredulidad social y a que la población, en su afán por

---

<sup>11</sup> La discusión de este aspecto fue uno de los grandes temas que se debatió en el II Seminario Internacional llamado Las Visiones Americanas y Europeas de la Seguridad en Colombia, organizado por el Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario en Bogotá, Colombia, entre el 12 y 14 de noviembre de 2003.

elegir algo mejor, se haya decidido por un gobierno populista, el de Hugo Chávez Frías, con todas las implicaciones que ello ha traído. “En Ecuador, además de una nueva Constitución, cae un presidente elegido por sufragio universal, hay una presidencia interina y termina la década en medio de la inestabilidad política y una de las crisis económicas más dramáticas de su historia”.<sup>12</sup>

Perú, por otra parte, que en principio se veía como un país estable en la región, después de un período de corrupción conducido por Alan García, interrumpe dicho orden con un escándalo de la misma naturaleza, dirigido directamente por el que era su presidente, Alberto Fujimori. Actualmente en manos de un cholo,<sup>13</sup> como es conocido Alejandro Toledo, los analistas internacionales evidencian el temor de que el país sufra una crisis similar a la que en el presente afronta Bolivia. De hecho, este último país es el que actualmente ocupa las páginas de la prensa internacional

en sus secciones sobre América Latina. Su presidente, Gonzalo Sánchez de Lozada, tuvo que dimitir, presionado por una huelga de campesinos prolongada y violenta, que luchaba ante la decisión del Gobierno de exportar gas licuado a EE. UU. Hoy en el poder, Carlos Mesa, nuevo presidente de Bolivia promete encontrar solución al problema.

Ahora bien, respecto a la UE es claro que la mayoría de sus amenazas proviene del entorno externo, lo que además explica por qué el diseño de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESDC) se apoya en las fuerzas e instrumentos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).<sup>14</sup> En este sentido, las principales amenazas que aquejan actualmente a Europa emanan de regiones medianamente distantes, como son el Medio Oriente, el Mashrek en Asia occidental y la región de Asia central, y más cercanas, como la región de los Balcanes y las zonas del Magreb, en el norte de África; además de otro tipo de riesgos de carácter

---

<sup>12</sup> Bonilla, Adrián, “Difíciles afectos. Multilateralismo e interdependencia en la región andina”, en Rojas Aravena, Francisco (edit.), *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, s. l., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Nueva Sociedad, s. f.

<sup>13</sup> Término popular usado en Perú para referirse a una persona cuyo origen es humilde y de raíces indígenas.

<sup>14</sup> Siguiendo esta lógica, actualmente se habla de una Política Europea de Seguridad y Defensa Común que, por un lado, tiene como propósito la búsqueda de autonomía a través de acciones que tendrán como objetivo el mantenimiento de la paz y, por otro, reconoce que dichas acciones sólo podrán ser posibles mediante el acceso a las capacidades y medios de la OTAN, y como herramienta adicional a la IESD, brazo europeo de dicha organización, allí donde la Alianza no tenga interés de intervenir.

medioambiental y la posibilidad de crisis económicas.

Teniendo en cuenta uno u otro contexto (CAN y UE), la posibilidad de desarrollar una noción de seguridad, en sentido amplio, que al mismo tiempo que incorpore amenazas no militares incentive una relación de cooperación —más que de rechazo o aislamiento— e incluya múltiples actores en el ejercicio de acciones, propuestas y soluciones frente a los problemas de orden democrático e inestabilidad institucional y social, resulta más que aplicable. Si bien la UE hasta ahora está empezando a aplicar este enfoque en el manejo de su política de seguridad, a pesar de su carácter intergubernamental y de los intereses nacionales que están en juego, es claro que por lo menos tiene la intención de crear un espacio de debate político y securitario que permita la participación de otros actores. La idea es que al menos ese mismo debate de participación multiámbitos y multiactores se dé también en la CAN. Éste puede verse como el camino más pertinente para hacer frente a dichas amenazas.

## La visión humana de la seguridad europea y su noción de gobernanza: dos referentes para la CAN

La UE como referente para la CAN puede entenderse desde dos puntos de vista: en el ámbito internacional, en lo relativo de seguridad, es decir, entendiendo y asimilando la visión que en materia de seguridad la UE ha desarrollado respecto a América Latina,<sup>15</sup> y en el ámbito subregional, en lo concerniente a gobernanza, esto es, la UE como modelo de integración y participación multiámbito, propiamente dicho.

Mientras el primero se refiere a la orientación que la UE ha dado a su política exterior respecto a terceros Estados, la cual asigna un enfoque de seguridad a las políticas de cooperación y ayuda humanitaria, ya que las usa como instrumentos para prevenir los conflictos, consolidar la paz, responder a las crisis de gobernabilidad y apoyar el crecimiento económico y la estabi-

<sup>15</sup> Aunque esta relación no ha sido formalizada como tal, la discusión en círculos académicos, realizados sobre todo en Colombia y a propósito del tema de la participación de la UE en la paz del país, tiene la percepción de que mientras la visión de EE.UU. respecto a la seguridad en Colombia se centra en el aspecto militar, la visión que tiene la UE vincula las políticas de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria con el tema de seguridad.

lidad institucional y social; el segundo se refiere al modelo multiámbito propio de la UE, es decir, a la estructura en la que la autoridad y capacidad de influencia en la elaboración de las políticas se halla compartida entre múltiples actores y sectores de gobierno (infranacionales, nacionales y supranacionales).<sup>16</sup>

Respecto a este último, cabe aclarar que el enfoque referencial no consiste en que la CAN construya un esquema de seguridad similar a la PESDC, propio de la UE, ni que adopte el modelo sui géneris que lo caracteriza; por el contrario, de lo que se trata es que la CAN asimile la noción de seguridad que ha desarrollado la Unión a través de sus políticas de cooperación y ayuda humanitaria en terceros Estados y, en esta medida, que asuma el reto de diseñar un modelo particular de *seguridad ampliada*, que al mismo tiempo que se adapte a las necesidades regionales, las amenazas securitarias y los intereses de los Estados nacionales actúe sobre las causas que originan los con-

flictos y las consecuencias que generan e integre la participación de diversos actores como sujetos securitizadores.

---

La visión humana de la seguridad europea: un referente de seguridad sostenible para la CAN

En materia de acción exterior, la UE ha desarrollado dos visiones diferentes:<sup>17</sup> una militar y otra civil y de cooperación. Teniendo en cuenta que su PESDC aún es muy precaria, por el momento ésta sólo perfila aplicarse en el escenario vecino —región de los Balcanes y Mediterráneo— y en algunas zonas cercanas o más prioritarias en África. Prueba de esto es que las primeras misiones —fuerzas de desplazamiento rápido— emprendidas por la UE empezaron en Macedonia, a partir del 31 de marzo de 2003, y continuaron en la República Democrática del Congo, e intervinieron fuera de Europa y sin recurrir al uso de medios ni instrumentos de la OTAN.

---

<sup>16</sup> Hooghe, L., "Cohesion Policy and European Integration", en Marks, G.; Hooghe, L., y Blank, K., *European Integration from the 1980s. State-Centric v. Multi-Level Governance*, JCMS, 3, 1996, pp. 341-377, citado en Morata, Francesc, *La Unión Europea. Proceso, actores y política*, Barcelona, Ariel, 1998, p. 107.

<sup>17</sup> Esto como producto de que la UE se compone de Estados con ambiciones estratégicas muy diversas que van desde países con estatuto de gran potencia y tradición intervencionista, como son Reino Unido y Francia, únicos con armamento nuclear y miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, hasta socios neutrales, como Irlanda, Suecia, Austria y Finlandia, que no tienen ningún interés de desplegar fuerzas de restablecimiento de la paz. Consulte Lavaux, Stéphanie, "La nueva política común de seguridad y defensa. ¿El último reto de la integración europea?", en *Revista Desafíos*, Bogotá, Universidad del Rosario, Nos. 4-5.

Por otra parte, respecto a regiones más distantes y menos prioritarias, es claro que la estrategia en materia de seguridad no es militar ni tiene como objetivo serlo. De los seis instrumentos que componen la acción exterior de la UE —política de cooperación al desarrollo, política de ayuda humanitaria y financiera, relaciones económicas exteriores, protección del medio ambiente, política exterior y política de seguridad y defensa común— para América Latina, y en especial para la región andina, no prima el uso del instrumento militar, sino la aplicación de políticas comunitarias, como son la de cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria, protección del medio ambiente y relaciones comerciales.

En este sentido, y de acuerdo con los intereses primarios y secundarios que tiene la UE en otras zonas del mundo,<sup>18</sup> las capacidades militares de las que dispone<sup>19</sup> y la orientación de

sus valores humanitarios, democráticos y cooperantes, puede decirse que la noción de seguridad que en general ha desarrollado la UE no se limita sólo al campo militar y tampoco al civil. Su intención de garantizar la seguridad internacional se traduce en el uso tanto de una política militar aplicable al escenario vecino y a otras regiones medianamente distantes como de otras políticas comunitarias aplicables a las relaciones con terceros Estados y acuerdos de integración subregional.

De esta manera, el propósito de la UE en estas regiones es preservar la estabilidad interna, construir una institucionalidad democrática, así como garantizar el respeto de los derechos humanos y el libre y digno desarrollo de las poblaciones, es decir, luchar contra las causas que originan los conflictos, todo lo cual se traduce en el ejercicio de acciones que contribuyan a la

<sup>18</sup> En efecto la UE ha establecido un sistema de círculos concéntricos que clasifica cuáles son sus prioridades geográficas y temáticas. Hasta el 2002, en el primer círculo se encontraban sus principales socios comerciales (EE. UU., Japón y los países de la EFTA y los países de la ampliación); en el segundo círculo, los Estados de los Balcanes; en el tercero, los países de África, Centroamérica y el Pacífico, conocidos como ACP y el mediterráneo; En el cuarto, América Latina, y, finalmente, en el quinto, los países de Asia. Consulte Fazio, Hugo, *La política internacional de la integración europea*, Bogotá, s. e., 1999, pp. 131-244. Ahora las prioridades han cambiado para la UE. En la actualidad estas prioridades han cambiado. Sin embargo, aunque por ejemplo en el primer círculo hoy se encuentren los futuros países miembros de la UE, Europa del Este y la región de los Balcanes y EE. UU., lo cierto es que respecto a América Latina esta región sigue ubicándose entre los últimos lugares de prioridades.

<sup>19</sup> De aquí al año 2003 y cooperando voluntariamente, la UE se ha propuesto estar en condiciones de desplegar rápidamente y de mantener fuerzas capaces de realizar todas las misiones de Petersberg fijadas en el tratado de Ámsterdam, y posteriormente en el Consejo de Helsinki, julio de 2000 establecieron el "objetivo global", es decir, las capacidades de la Unión para desplegar, en el plazo de sesenta días y durante un mínimo de un año, hasta sesenta mil hombres (con la participación de las fuerzas armadas de algunos de los países candidatos). Concepto de *Headline Goal Europeo*.

preservación de un orden seguro y de tranquilidad interna e internacional por la vía no militar.

De acuerdo con los propósitos políticos definidos para América Latina —consolidar la democracia y la aplicación de la ley, proteger los derechos humanos, promover modelos de desarrollo sostenible, fomentar la integración regional y desarrollar una alianza estratégica que mejore la capacidad de negociación y la prevención de conflictos—,<sup>20</sup> la estrategia bilateral desarrollada con la CAN se inscribe hoy en día en el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembro, por una parte, y la CAN y sus Estados miembro (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), por otra, suscrito en Quito el 15 de octubre de 2003.<sup>21</sup>

Si bien es claro que este acuerdo incorpora nuevos aspectos como seguridad, prevención y resolución de conflictos y lucha contra el terrorismo, todos producto de la convulsionada coyuntura internacional y el orden

de prioridades ya definidos en la agenda internacional, la visión que la UE y la CAN han dado a cada uno de estos puntos no corresponde a una noción militar, como en principio podría pensarse. Cada uno de estos aspectos se enmarca en la política tradicional que la UE ha tenido con la región andina, es decir, mediante el apoyo a través de políticas de cooperación y ayuda humanitaria. De hecho, las herramientas configuradas para responder a los problemas que afectan la seguridad en la región, que posibilitan una salida mediante la prevención y resolución de conflictos o que incentivan una política de lucha contra el terrorismo, continúan siendo, además, instrumentos destinados a respaldar el desarrollo y la estabilidad de la región, los derechos humanos, la gobernabilidad democrática, la lucha contra la corrupción, el desarrollo sostenible, la migración, el problema mundial de las drogas ilícitas, entre otros.

A manera de ejemplo, resultaría un error olvidar que la UE y la mayoría de sus Estados miem-

---

<sup>20</sup> Directorio de donantes de la cooperación internacional en Colombia.

<sup>21</sup> De acuerdo con el Título III, art. 3 de este acuerdo: “las partes acuerdan que el diálogo político abarcará todos los aspectos de interés mutuo y cualesquiera otros asuntos internacionales. Preparará el camino para nuevas iniciativas destinadas a lograr objetivos comunes y establecerá una base común en ámbitos como la seguridad, el desarrollo y la estabilidad regionales, la prevención y la resolución de conflictos, los derechos humanos, los medios para robustecer la gobernabilidad democrática, la lucha contra la corrupción, el desarrollo sostenible, la migración irregular, la lucha contra el terrorismo y el problema mundial de las drogas ilícitas, incluidos los precursores químicos, el lavado de activos y el tráfico de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos”.

bro<sup>22</sup> han asumido una posición no militar respecto al conflicto colombiano y el riesgo de su internacionalización. En efecto, además de apoyar el proceso de negociación que en Colombia se adelantó durante la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002), la UE siempre ha manifestado que la solución al problema que aqueja a este país se define en el apoyo a la búsqueda de la paz y la lucha contra la producción y tráfico de drogas a través de la cooperación y la ayuda humanitaria, con el objeto de atacar las causas y los efectos que sobre la población y la institucionalidad democrática origina el conflicto armado.<sup>23</sup>

En el marco de competencias y pérdida o transferencia de soberanía en materia de seguridad y defensa, los Estados andinos aún no se encuentran preparados; prueba de esto es que prácticamente la CAN funciona más como una zona de libre comercio<sup>24</sup> y ni siquiera como una unión aduanera,<sup>25</sup> es su sentido estricto. Sin embargo, la propues-

ta de que la CAN tome como referente el modelo de seguridad desarrollado por la UE en el marco de su acción exterior respecto a terceros Estados podría resultar pertinente, con el objeto de incentivar una política exterior bastante precaria y una política de seguridad prácticamente inexistente; por otra parte, además de cooperar para el desarrollo de instrumentos civiles que contribuyan a mejorar la estabilidad institucional y económica de los Estados, la CAN, orientada por sus miembros, podría implementar este modelo.

---

El modelo de participación multiámbito en la UE:  
un referente de gobernanza para la CAN

“La interdependencia y la transversalidad funcional y territorial propia de los sistemas políticos modernos no se pueden afrontar a través de fórmulas rígidas, sino mediante un sistema flexible de redes de actores públicos y privados. Éste es uno de

---

<sup>22</sup> La UE, a través de sus instituciones comunitarias, mostró interés y preocupación por medio de declaraciones oficiales y algunos de los Estados miembro hicieron parte del grupo de países amigos.

<sup>23</sup> Roy, Joaquín, “La asistencia Europea a Colombia. ¿Una contribución virtual a un plan virtual de paz?”, en *Colombia Internacional*, No. 51, enero-abril, 2001, disponible en: <http://www.univ-tlse2.fr/amlat/Sommaires/colinternacional/coi51.htm>

<sup>24</sup> Es el primer paso de la integración. Entre los miembros que la conforman desaparecen los aranceles, aunque en cada uno de ellos se mantienen los aranceles externos normales para países externos a la zona de libre comercio.

<sup>25</sup> En esta modalidad la abolición de todos los aranceles externos se combina con la imposición de un arancel externo común.

los rasgos particulares de la UE que en efecto la hace diferente de los Estados tradicionales”<sup>26</sup> y que podría aplicarse al contexto latinoamericano.

Tal como se ha explicado el concepto, la propuesta consiste en entenderla y aplicarla a partir del principio de subsidiariedad europea,<sup>27</sup> es decir, aquel que explica la estructura de división de tareas. En este sentido, las diferentes redes de actores infranacionales y supranacionales pueden prepararse y estar en la capacidad de participar activamente en el proceso securitizador, cuando su acción se considere pertinente y pueda reemplazar o apoyar la acción de los Estados nacionales. Aplicado a la CAN, esto implica diseñar y hacer funcionar un sistema en el que no sólo intervengan los actores públicos y estatales, sino en el que también se hagan partícipes las instituciones y organizaciones que en todos los tipos de análisis representen intereses de la sociedad civil. Como lo se-

ñala la Comisión Europea en el *Libro blanco sobre gobernanza europea*, “el éxito de las decisiones comunitarias y la aceptación de las reglas dependen de la implicación directa de los actores regionales, locales y no gubernamentales en la elaboración de las políticas”.<sup>28</sup>

Como se puede ver, la UE como referente para la región andina puede definirse no sólo porque entiende una visión de seguridad que no implica la acción militar, sino también porque ha estructurado un modelo múltiple que permite la participación de diferentes actores, en principio, en un espacio de discusión política y quizá con el tiempo en el proceso de toma de decisiones.

---

Hacia la aplicación de una estructura de gobernanza y de una noción de seguridad sostenible en la CAN

El modelo de *gobernanza y de seguridad sostenible* de la UE,

---

<sup>26</sup> Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya, *Informe sobre la gobernanza para el desarrollo sostenible en Europa. La perspectiva catalana*, marzo de 2002, disponible en: <http://www.cat-sostenible.org/informes/pdf/governanca.pdf>

<sup>27</sup> En virtud del principio de subsidiariedad de la UE, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembro, bien en el ámbito central o bien en el regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, en la Unión. Consulte Tratados Constitutivos de la Unión Europea desde Maastricht hasta Niza y en el Proyecto de Tratado de una Constitución para Europa.

<sup>28</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, *La gobernanza europea un Libro Blanco*, Bruselas, 25 de julio, 2001, disponible en: [http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/pdf/civsoc/whitepap\\_es.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/civsoc/whitepap_es.pdf)

aplicado a la región andina, va más allá de la política de cooperación que tiene la Unión con la CAN. De hecho, éste integra dos aspectos muy importantes: por un lado, la iniciativa de incorporar en el manejo del problema de inseguridad regional la participación de diversos actores diferentes a la CAN y a los Estados miembro y, por otro, la noción de seguridad propia de la política de cooperación que tiene la UE con terceros Estados, y que podría llevar en un largo plazo a que la CAN desarrollara una estrategia de seguridad regional de carácter cooperativo, esto es, que no implique recurrir al uso de instrumentos militares, como la idea de crear estrategias de intervención directa en Colombia, la posibilidad de conformar un ejército integrado andino o, simplemente, la opción de militarizar las fronteras con el objeto de impedir que los efectos del conflicto colombiano trasciendan dichas barreras.

Es claro que los efectos del conflicto interno que aquejan a Colombia se han internacionalizado, esto es, el tema de la seguridad nacional de este país ha pasado a convertirse en un problema de carácter regional que afecta principalmente a los Estados vecinos, pero también a la región en ge-

neral. En consecuencia, si antes la lucha contra el narcotráfico o la violencia nacional (producto del enfrentamiento de grupos al margen de la ley como son la guerrilla y los paramilitares) se consideraban problemas internos de Colombia y un interés de EE. UU., hoy en día este conflicto se entiende como un problema que afecta el escenario regional.

Sin embargo, una de las principales dificultades que plantea este conflicto radica en que los Estados que integran la CAN, además de no compartir una misma visión sobre el tema, no consideran como una opción posible intervenir mediante una política de defensa andina. En consecuencia:

La idea de un régimen internacional cooperativo andino (de defensa) se enfrenta al hecho de que podría ser utilizado para intervenir en Colombia razón por la cual, todos los países se han negado a esta opción. El Ecuador, Brasil y Perú no consideran siquiera la posibilidad planteada por las autoridades colombianas de hacer ejércitos militares conjuntos.<sup>29</sup>

Frente a esta dificultad, y partiendo de la base de que la colaboración que plantean los Estados

<sup>29</sup> Bonilla, Adrián. "Escenarios de Seguridad y Defensa en los Países andinos". Ponencia presentada en Santiago de Chile. Noviembre de 2002.

miembro de la CAN con Colombia se centra “en el intercambio de información y cooperación de inteligencia entre fuerzas armadas y policías”,<sup>30</sup> es claro que la idea de constituir un régimen de seguridad andina no puede ser del tipo de defensa, es decir, uno que se base en el uso de herramientas militares de intervención. Por el contrario, la idea que puede resultar sería la de un modelo de seguridad no militar, es decir, uno que se apoyara en el uso de instrumentos logísticos y de intercambio de información.

A manera de propuesta, el hilo conductor de este esquema podría ser el desarrollo de una estrategia de apoyo y cooperación mutua que, más que intervenir directamente en los conflictos, se propusiera el desarrollo de proyectos conjuntos y entre diversos actores para lograr la estabilidad institucional, política, económica y social en cada uno de los Estados. En este sentido, los referentes inmediatos estarían dados por la UE en los dos campos ya enunciados: como referente de seguridad, a través

de su visión securitaria de la Política de Cooperación al Desarrollo, que llevan a que el objetivo de la CAN sea atacar las causas de inestabilidad interna que afectan a cada país y los peligros-problemas que pueden transformarse en amenazas conflictivas o estructurales en el ámbito regional. Y como referente de gobernanza, incentivando a que la CAN incorpore dentro de su estrategia de seguridad la participación de múltiples actores para que desde los ámbitos económico (gremios, empresas), político (partidos, grupos de presión, etc.) y social (medios, ONG, etc.) se promueva el desarrollo de proyectos conjuntos que tengan como fin mejorar las condiciones de estabilidad y seguridad interna de cada Estado.

Teniendo en cuenta que los compromisos de los Estados andinos respecto al problema de inestabilidad que genera el conflicto interno de Colombia en la región se enmarcan en canales multilaterales,<sup>31</sup> es posible partir de la base de que a pesar que los Estados continúan siendo el eje del

---

<sup>30</sup> Consultar acuerdos firmados en septiembre de 2002 entre los Ministros de Relaciones Exteriores de Ecuador y Colombia. Referencia citada en: Bonilla, Adrián. "Escenarios de Seguridad y Defensa en los Países andinos". Ponencia presentada en Santiago de Chile. Noviembre de 2002.

<sup>31</sup> "Los compromisos andinos hacia Colombia se enmarcan oficialmente en los términos establecidos por la Cumbre de presidentes sudamericanos realizada en Guayaquil Ecuador entre el 4 y 5 de abril de 1998. Esto supone básicamente el establecimiento de instancias multilaterales para el procesamiento de cualquier tema relacionado con los grupos armados colombianos, tratando de evitar de esta manera la posibilidad de acuerdos bilaterales en temas de terrorismo vinculantes bien sea con Colombia o con los Estados Unidos". Consúltese: Bonilla, Adrián, *Escenarios de seguridad y defensa en los países andinos*, ponencia presentada en Santiago de Chile, noviembre de 2002.

paradigma de la seguridad, las grandes soluciones provienen de un marco normativo más general, como es el hemisférico.

En efecto, en estos marcos más generales, como el de la Organización de Estados Americanos (OEA), han empezado a surgir elementos de acercamiento que conducen a pensar que un esquema de seguridad como el planteado para la CAN puede llegar a ser posible. Sin embargo, a pesar de que la OEA representa el marco hemisférico y todos los Estados andinos hacen parte de éste, vale la pena decir que como acuerdo de integración no es el único que en la región ha incorporado en materia de seguridad una visión que integra nuevos elementos. De hecho, además de la OEA, Centroamérica es otro ejemplo de un acuerdo que también ha empezado a entender la seguridad en términos más amplios y a reconocer la importancia de vincular redes y organizaciones de la sociedad civil. Prueba de esto es que, por ejemplo, en el marco de la OEA se ha desarrollado el concepto de *seguridad hemisférica cooperativa*; en Centroamérica, el de *seguridad democrática*, y en ambos espacios regionales, algunas nociones de *seguridad humana*.

Entre los elementos que incorpora el concepto de *seguridad cooperativa*, desarrollado por la OEA, y que pueden considerarse como insumos que estimulan el desarrollo de una concepción de seguridad regional basada en la cooperación y la gobernanza en la CAN, está el entendimiento de una noción amplia de seguridad y el intento de vinculación, cada vez con más fuerza, de organismos de la sociedad civil. De hecho, la concepción de seguridad cooperativa hemisférica a la que hoy ha evolucionado la OEA:

... es de alcance multidimensional, e incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.<sup>32</sup>

Como se observa, se fundamenta en una mayor cooperación e interacción entre los Estados (actor que continúa siendo prioritario), con la diferencia de que ahora lo hace sobre “la necesi-

<sup>32</sup> Véase Declaración sobre Seguridad en las Américas, conferencia especial sobre seguridad de la Organización de los Estados Americanos (OEA), México, 28 de octubre de 2003, disponible en: [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/OEAseguridad.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/OEAseguridad.htm)

dad de un concepto que va más allá de las concepciones eminentemente militares y estratégicas de la seguridad".<sup>33</sup>

Ahora bien, además de que el sistema ha incorporado el estudio de nuevas amenazas, también ha concedido un creciente reconocimiento a la participación de la sociedad civil y la conformación de redes y organizaciones ciudadanas. De hecho, la propia Comisión de Seguridad Hemisférica abrió la posibilidad para la participación de la sociedad civil en la reunión que se realizó en octubre de 2003, en México.<sup>34</sup> De esta manera, las organizaciones que representaron a la sociedad civil llevaron propuestas e hicieron recomendaciones en el campo de la paz y la seguridad, al mismo tiempo que participaron a la hora de definir algunos cambios en la noción de seguridad hemisférica.<sup>35</sup>

Por otra parte, el concepto de seguridad democrática desarrollado en Centroamérica<sup>36</sup> tam-

bién incorpora elementos que pueden ser considerados insusos que orientan la posibilidad de desarrollar en la CAN un modelo de seguridad sostenible y basado en la gobernanza. La seguridad democrática, como este acuerdo la concibe:

Se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas.<sup>37</sup>

Por lo tanto, los elementos que de allí se pueden extraer radican en el hecho de:

... que combina tanto la perspectiva de la seguridad ciudadana y humana (esta-

<sup>33</sup> Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales Paz, Seguridad y Prevención de Conflictos en América Latina y el Caribe, "Programa: el rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos en América Latina y el Caribe 2003-2005", en *SER*, 2000, disponible en: [http://www.cries.org/boletin/Position\\_paper.doc](http://www.cries.org/boletin/Position_paper.doc)

<sup>34</sup> Organización de los Estados Americanos (OEA), *Declaración sobre seguridad en las Américas*, conferencia especial sobre seguridad, México, 28 de octubre de 2003, [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/OEAseguridad.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/OEAseguridad.htm)

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Cabe decir que el concepto de seguridad democrática desarrollado en Colombia no es el mismo que el centroamericano. Éste se asemeja más a una noción de seguridad humana, ya que su prioridad es hacer del individuo tanto objeto de seguridad como sujeto securitario, en el marco de un orden democrático estable.

<sup>37</sup> Véase Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica.

do de derecho y seguridad de las personas y sus bienes) como la de las naciones y Estados, especialmente en el marco de la seguridad regional incorporando de esta forma nociones de la seguridad cooperativa o compartida.<sup>38</sup>

Ahora bien, más allá de identificar los insumos que incorporan otros organismos multilaterales o subregionales para la constitución en la CAN de un marco de seguridad basada en la cooperación y la gobernanza, resulta muy importante identificar los elementos que tiene este acuerdo dentro de su modelo estructural o en la concepción muy poco desarrollada de seguridad.

En efecto, teniendo en cuenta el modelo estructural, la reunión de Quito, realizada el 5 de septiembre de 1995 entre los presidentes andinos, constituye quizá el primer insumo hacia el diseño de un modelo securitario basado en la cooperación, la estabilidad regional y la gobernanza. En esta oportunidad los presidentes andinos acordaron que:

... los programas y acciones que se desarrollan en el marco de la integración

subregional andina deberán considerar la situación social de los países miembros y, por tanto, deberán tener como prioridad la eliminación de la pobreza, la afirmación de la identidad cultural andina, la atención de las necesidades básicas de zonas deprimidas y la participación plena de todos los actores de la integración, como elementos fundamentales para el perfeccionamiento y el desarrollo de las democracias en la subregional andina.<sup>39</sup>

Si bien el vínculo entre cooperación y estabilidad quedó institucionalizado en esta reunión, no es sino hasta el Décimo Consejo Presidencial Andino, reunido en Guayaquil, Ecuador, los días 4 y 5 de abril de 1998, cuando la idea de participación ciudadana toma mayor fuerza. En efecto, en el apartado titulado “Agenda social y participación ciudadana” se formaliza la idea de elaborar una propuesta de “participación organizada de la sociedad civil en la construcción de la Comunidad Andina, la cual deberá ser complementaria a la participación empresarial y laboral”.<sup>40</sup>

Como se nota, la preocupación por hacer partícipe a la socie-

<sup>38</sup> Gomáriz García, 2002, citado en Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales Paz, Seguridad y Prevención de Conflictos en América Latina y el Caribe, *op. cit.*

<sup>39</sup> Consulte página oficial de la Comunidad Andina, *Participación de la sociedad civil*, disponible en: <http://www.comunidadandina.org/agenda/participacion.htm>

<sup>40</sup> Acta de Guayaquil, en *Ibid.*

dad civil dentro del proceso integrador andino —noción de gobernanza— y la idea de cooperar con objeto de alcanzar la estabilidad en cada una de las naciones —noción de seguridad sostenible— ya han empezado a desarrollarse en el marco general de este acuerdo. De hecho, en la actualidad, la Presidencia de la CAN ha puesto en marcha un proceso creciente de participación de la sociedad civil:

... ello, con el propósito de promover el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la convivencia pacífica, la gobernabilidad, el respeto de los derechos humanos, la salvaguarda de la diversidad cultural, y el mejoramiento persistente de la calidad de vida de nuestros pueblos.<sup>41</sup>

Ahora bien, en términos de seguridad andina, se destacan los avances que ha tenido esta organización y a los cuales es posible considerar insumos para el diseño de un régimen de seguridad cooperativa y de gobernanza. Éstos se relacionan con el tema de la seguridad y el fomento de la confianza.<sup>42</sup> En efecto, los acuerdos que han alcanzado

los ministros de Relaciones Exteriores y los ministros de Defensa en el Compromiso de Lima, “dirigidos a definir una Política de Seguridad Común Andina (PSCA), caracterizar una zona de paz en la Comunidad Andina y limitar el gasto militar, a fin de orientar estos recursos a la inversión y el desarrollo económico y social de nuestros pueblos”,<sup>43</sup> prueban que en el marco de la CAN ya se ha empezado a gestar una noción de *seguridad cooperativa* que privilegia como estrategia de seguridad la búsqueda de estabilidad y desarrollo, al mismo tiempo que limita el uso de instrumentos militares.

Teniendo en cuenta que aunque de manera muy reducida la CAN ya ha avanzado en la concepción de seguridad cooperativa, a manera de propuesta y para complementar dicho enfoque resulta importante evaluar el papel que diferentes actores, públicos y privados, podrían desempeñar durante un período de transición hacia la constitución de este modelo y, así, incorporar la variable de gobernanza, aún no tenida en cuenta en materia de seguridad. Sólo de esta manera se podría hablar

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Véase Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores con los Ministros de Defensa de la Comunidad Andina, *Compromiso de Lima. Carta Andina para la paz y la seguridad, limitación y control de los gastos destinados a la defensa externa*, Lima, junio de 2002.

<sup>43</sup> Consulte página oficial de la Comunidad Andina, *Política exterior, seguridad y zona de paz*, disponible en <http://www.comunidadandina.org/exterior/seguridad.htm>

de un régimen de seguridad —sostenible y de gobernanza— andina funcional para la Comunidad, sus Estados y la población.

Por lo tanto, y ya para finalizar, los ámbitos y los actores que podrían considerarse como importantes contribuyentes para el desarrollo de este régimen serían:

**Tabla 2. Ámbitos y actores contribuyentes para el desarrollo de la gobernanza**

Ámbitos	Actores
Supranacional	<i>CAN</i> : a través del desarrollo de una política de seguridad andina basada en la cooperación logística, el intercambio de información, el desarrollo de medidas de confianza, el apoyo asistencial frente a situaciones de inestabilidad democrática o económica y la creación de una cooperación policial como la que tienen la UE, conocida con el nombre de <i>Europol</i> .
Nacional	<i>Los Estados andinos</i> : representan la máxima expresión de poder y decisión. Su objeto debe estar dirigido en dos sentidos: interno y externo. En el ámbito interno, “como apunta Andrew-Hurrell, aunque el Estado puede convertirse en una parte importante del problema, resulta difícil imaginar soluciones a los problemas de la violencia física, en ausencia de éste”. <sup>44</sup> En el ámbito externo, su tarea estaría destinada a actuar básicamente en conjunto con otros Estados. Así, la idea sería identificar amenazas comunes con objeto de desarrollar una visión concertada para enfrentarlas. Dicha visión estaría orientada a resolver las causas que originan las amenazas, así como sus efectos estructurales, que perjudican el desarrollo de sus sociedades. La acción sería promover políticas que incentiven proyectos de cooperación institucional, social, civil, económica y medioambiental en los Estados y los actores infranacionales.
Infranacional	<i>Los gremios</i> : implican la participación de actores económicos y representan los intereses de este sector. Pueden contribuir para el desarrollo de proyectos en materia de intercambio comercial, empresas conjuntas, etc. <i>Los medios de comunicación</i> : “son una condición indispensable para el ejercicio de la democracia”. <sup>45</sup> <i>Las ONG</i> : “las organizaciones de la sociedad civil implican en materia de desarrollo, la aplicación de derechos o el ejercicio de proyectos ejemplares de democracias participativas”. <sup>46</sup>

<sup>44</sup> “Orden público y seguridad nacional en América Latina”, en *Foro Internacional*, enero-marzo de 1998, disponible en: [http://www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES/colmex/foros/151/sec\\_2.htm](http://www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES/colmex/foros/151/sec_2.htm)

<sup>45</sup> Gobierno de Francia, *Gouvernance démocratique et coopération internationale*, s. f.

<sup>46</sup> *Ibid.*

Tabla 2 (continuación)

Ámbitos	Actores
	<p><i>Los grupos de presión e interés:</i> porque son ellos lo que podrían establecer un control político a pesar de que hoy en día tengan poca relevancia.<sup>47</sup></p> <p><i>Los partidos políticos:</i> conceder un espacio para que se hagan más partícipes puede contribuir a su estabilización y fortalecimiento.</p> <p><i>Los sindicatos:</i> “porque sin ellos no podrían aplicarse los derechos sociales”.<sup>48</sup></p>

Como se ha demostrado, existen elementos que en los ámbitos hemisférico y subregional (Centroamérica) pueden interpretarse como insumos que motivan a pensar que el diseño de un régimen de seguridad andino, que mezcle tanto las concepciones de una seguridad ampliada—nuevas amenazas y nuevos objetos que deben ser asegurados—, la idea de cooperación no militar como estrategia de seguridad y la variable gobernanza, es decir, la participación de otros actores como sujetos securitarios diferentes al Estados y sus instituciones públicas, puede ser posible.

## Conclusiones

Hablar de gobernanza y seguridad sostenible en la CAN no resulta ser una idea abstracta, como puede llegar a pensarse; sin em-

bargo, además de que implica entender una noción amplia del concepto de seguridad e integrar el aporte de nuevos enfoques conceptuales, como es el de gobernanza, aplicado casi de forma exclusiva a la UE, significa pensar en un modelo que se ajuste a las necesidades y condiciones de la Comunidad Andina y de sus Estados miembro.

En este sentido, un modelo funcional de seguridad en la subregión requiere que se haga sobre la base de aspectos que concilien los intereses de los miembros, con el fin de que éstos puedan cooperar. Por eso la realidad indica que, más que pensar en un régimen de seguridad y defensa, lo que habría que desarrollar es un sistema de seguridad basado en la cooperación, es decir, una práctica que aplica la cooperación para solucionar problemas

<sup>47</sup> Au niveau européen, les —experts spécialisés— (fonctionnaires des ministères nationaux, fonctionnaires de la Commission et surtout Représentants des Groupes D'intérêts) exerceraient ainsi beaucoup plus le pouvoir qu'au niveau national. Véase Richardson, Jeremy, “Actor Based Models on National and EU Policy Making”, en Kassim, H. y Menon, A. (edits.), *The European Union and National Industrial policy*, Londres, Routledge, 1996.

<sup>48</sup> Gobierno de Francia, *op. cit.*

de inestabilidad interna. Por lo tanto, para el desarrollo de este sistema la CAN necesita el ejercicio de tres tareas esenciales:

La primera es incorporar una visión amplia de seguridad que integre tres aspectos fundamentales: nuevas amenazas principalmente no militares, nuevos objetos que deben ser asegurados y múltiples actores diferentes al Estado, como sujetos securitarios. Mientras la teoría crítica brinda un enfoque de seguridad que incorpora el estudio de esos nuevos actores que deben ser asegurados (individuo-colectivo) y permite hacer la diferencia entre lo que es un problema y una amenaza, el enfoque de la gobernanza relacionado con el tema de la seguridad crea la necesidad de vincular nuevos agentes securitarios que, si bien pueden participar en un espacio para pensar lo político, también pueden intervenir en el proceso de toma de decisiones.

La segunda es pensar un enfoque de seguridad propio, que articule esos tres elementos y se adapte a las necesidades de la CAN, de sus Estados miembro y a los intereses nacionales que en materia de seguridad cada país tiene. En este sentido, la UE puede tomarse como referente en cuanto a su visión de seguridad aplicada a América Latina y en cuanto al modelo de gobernanza, que explica su funcionamiento interno. En efecto, puede ser un refe-

rente de seguridad, porque la visión que en materia de seguridad la UE ha desarrollado respecto a Latinoamérica no sólo se entiende en el sentido amplio del concepto, es decir, que integra nuevas amenazas y prioriza el bienestar de la sociedad, sino que también utiliza la cooperación como una estrategia para solucionar problemas. Y es también un referente de gobernanza, porque el modelo de participación multiámbito, propio de la estructura interna de la UE, permitiría a la CAN entender la importancia que implica integrar nuevos actores, como objetos securitizadores que apoyen la actividad del Estado para el desarrollo de una política de seguridad andina.

Y, finalmente, la tercera tarea es identificar los elementos que han surgido dentro del marco hemisférico y subregional de seguridad y que permiten pensar en la viabilidad de un modelo de seguridad andina basado en los tres elementos ya enunciados. En este sentido, mientras los insumos de la OEA se refieren a la adopción de un concepto amplio de seguridad y la voluntad de vincular actores de la sociedad civil para que cooperen con los Estados frente al surgimiento de nuevas amenazas, los insumos que ofrecen otros acuerdos subregionales de cooperación, como el centroamericano, se sustentan en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el desarrollo

institucional y democrático y la idea de cooperar en términos no militares, con el objeto de preservar la estabilidad interna y garantizar la seguridad de las personas.

A este respecto, la CAN también puede dar testimonio de que en el interior de su modelo de integración también existen elementos que hacen posible pensar en una noción de seguridad andina basada en la cooperación y la gobernanza: la idea de constituir una zona de paz que no requiera el uso de instrumentos militares, a fin de orientar estos recursos a la inversión y el desarrollo económico y social, y la idea de hacer partícipe a la sociedad civil dentro del proceso integrado andino.

A manera de conclusión, puede decirse que lo más importante para la CAN en relación con la experiencia europea no es identificar mecanismos de seguridad cooperativa, a fin de transpasarlos al propio contexto, sino identificar el enfoque preventivo que han desarrollado el modelo de seguridad de la UE y la noción de gobernanza, propia de su estructura, pues en ambos casos su valor tiene una aplicabilidad potencialmente universal.<sup>49</sup> De igual manera, no se trata de imitar el desarrollo que han tenido otros modelos de seguridad

hemisférica o subregional, sino de asumir los elementos en los cuales éstos han avanzado y entenderlos como insumos que marcan una primera pauta para pensar que es viable un régimen de seguridad andino que combine lo cooperativo y la participación multiámbito.

## Bibliografía

Al-Mashat, Abdul-Monem, *National Security in the Third World*, Boulder, Westview Press, 1985.

Bonilla, Adrián, *Escenarios de seguridad y defensa en los países andinos*, ponencia presentada en Santiago de Chile, noviembre de 2002.

\_\_\_\_\_, "Difíciles afectos. Multilateralismo e interdependencia en la región andina", en Rojas Aravena, Francisco (edit.), *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, s. d.

Buzan, Barry; Waeber; Ole, y Wilde, Jaap, "Security Analysis. Conceptual Apparatus", en Lynner, Riener, *Security a New Framework for Analysis*, s. d., 1998.

Cardona C., Diego, "¿Hacia dónde va la Comunidad Andina?", en *Revista Desafíos*, Bogotá, Universidad del Rosario, No. 7, segundo semestre, 2002.

<sup>49</sup> Fontana, Andrés, *Seguridad cooperativa. Tendencias globales y el continente americano*, s. l., Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, disponible en: <http://www.isen.gov.ar/sdt/DT0016c.htm>

- Coello, Claudio, *De Río a Madrid. Reflexiones y propuestas para la Asociación Unión Europea-América Latina y el Caribe*, documento de trabajo RECAL, s. l., 2002.
- Comunidad Andina, *Compromiso de Lima. Carta Andina para la paz y la seguridad, limitación y control de los gastos destinados a la Defensa Externa*, reunión realizada en Lima, en junio 2002.
- Curbet, Jaume, "Paz impuesta, seguridad ilusoria", en Lavaux, Stéphanie; Cardona C., Diego; Sánchez, Rubén, y Labatut, Bernard (coord.), *Visiones europeas y americanas de la seguridad en Colombia*, inédito.
- Fazio, Hugo, *La política internacional de la integración europea*, Bogotá, s. e., 1999.
- Hooghe, L., "Cohesion Policy and European Integration", en Marks, G.; Hooghe, L., y Blank, K. *European Integration from the 1980s. State-Centric v. Multi-Level Governance*, s. l., JCMS, 3, 1996.
- Krause, Keith y Williams, Michael C., "From Strategy to Security. Foundations of Critical Security Studies", en Krause, Keith y Williams, Michael, *Critical Studies*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997.
- \_\_\_\_\_, "Broadening the Agenda of Security Studies. Polics and Methods", en *Mershon International Studies*, Ohio State University, The Mershon Center y Blackwell Publishers, No. 40, 1996.
- Lavaux, Stéphanie, "La nueva política común de seguridad y defensa. ¿El último reto de la integración europea?", en *Revista Desafíos*, Bogotá, Universidad del Rosario, Nos. 4-5.
- Liesbet, Hooghe y Gary, Marks, "Types of Multi-Level Governance", en *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 5, No. 11, 2001.
- Morata, Francesc, *La Unión Europea. Proceso, actores y política*, Barcelona, Ariel, 1998.
- Parlement Européen, Direction Générale des Études, *La nouvelle Europe. La gouvernance dans une Union jusqu'à 30 États membres*, Document de travail, Série Affaires Constitutionnelles, AFCO 101 FR-07-2002.
- Richardson, Jeremy, "Actor Based Models on National and EU Policy Making", en Kassim, H. y Menon, A. (edits.), *The European Union and National Industrial Policy*, Londres, Routledge, 1996.
- Roche, Jean Jaques, "Relations Internationales", en *LGDJ*, 1999.
- Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica.
- Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

---

## Documentos en páginas de internet

Comisión de las Comunidades Europeas, "La gobernanza europea un Libro Blanco", Bruselas, 25 de julio de 2001, disponible en:

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights)

Comunidad Andina, "Participación de la sociedad civil", disponible en: <http://www.comunidadandina.org/agenda/participacion.htm>

\_\_\_\_\_, "Política exterior, seguridad y zona de paz", disponible en: <http://www.comunidadandina.org/exterior/seguridad.htm>

Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya, "Informe sobre la gobernanza para el desarrollo sostenible en Europa. La perspectiva catalana", marzo de 2002, disponible en: <http://www.cat-sostenible.org/informes/pdf/governanca.pdf>

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales Paz, Seguridad y Prevención de Conflictos en América Latina y el Caribe, "Programa. El rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos en América Latina y el Caribe 2003-2005", en *SER*, 2000, disponible en: [http://www.cries.org/boletin/Position\\_paper.doc](http://www.cries.org/boletin/Position_paper.doc)

Fontana, Andrés, *Seguridad cooperativa. Tendencias globales y el continente americano*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, disponible en: <http://www.isen.gov.ar/sdt/DT0016c.htm>

Gobierno de Francia, "Gouvernance démocratique et coopération internationale", Assemblée Plénière le 24 septembre, 2002, disponible en: <http://www.hcci.gouv.fr/travail/avis/avisgouv.html>

Institut Européen des Hautes Études Internationales, Paris, 13-14 avril 2003, Note de synthèse, disponible en: <http://www.iehei.org/bibliotheque/gouvernance.htm>

Laurence, Tubiana, "Une nouvelle gouvernance mondiale pour le développement durable", disponible en: [http://www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES/colmex/foros/151/sec\\_2.htm](http://www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES/colmex/foros/151/sec_2.htm)

Organización de los Estados Americanos (OEA), *Declaración sobre seguridad en las Américas*, conferencia especial sobre seguridad, México, 28 de octubre de 2003, disponible en: [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/OEAseguridad.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/OEAseguridad.htm)

Payne, Mark y Losada, Carlos, *Instituciones de desarrollo en*

*América Latina. Enfoque hacia una descripción cuantitativa de la capacidad institucional en la zona*, Instituto Internacional de Catalunya (IIG), disponible en: [http://www.iigov.org/resenas/?p=5\\_0107](http://www.iigov.org/resenas/?p=5_0107)

Querol, Cristina, *Gobernanza para un desarrollo sostenible en Cataluña. Conceptos, requerimientos institucionales y elementos de análisis*, UICN Centro de Cooperación del Mediterráneo, disponible en: [http://www.iucn.org/places/medoffice/wpc/gober\\_cataluna.htm](http://www.iucn.org/places/medoffice/wpc/gober_cataluna.htm)

Roy, Joaquín, "La asistencia europea a Colombia. ¿Una contribución virtual a un plan virtual de paz?", en *Colombia Internacional*, No. 51, enero-abril, 2001, disponible en: <http://www.univ-tlse2.fr/amlat/Sommaires/colinternacional/coi51.htm>

Serrano, Mónica, "América Latina. La nueva agenda de seguridad", en Foro Internacional, enero-marzo, 1998, disponible en: [http://www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES/colmex/foros/151/sec\\_8.htm](http://www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES/colmex/foros/151/sec_8.htm)