

Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas

El artículo analiza los factores determinantes y las condiciones de las nuevas agendas de seguridad regionales. Pese a la ya tradicional falta de presencia de América Latina en el concierto internacional, sus agendas de seguridad se han visto modificadas y regionalizadas. Hay un proceso de complejidades novedosas, que se desarrolla de manera acelerada desde hace algunas décadas. Desde distintos ángulos se verifica un cuadro heterogéneo y multidimensional de conductas y determinaciones: fragmentación, cooperación, inclinaciones pacíficas, rivalidades persistentes, nuevas y novísimas amenazas. Son cada vez más evidentes las tensiones derivadas de los diversos enfoques que existen entre la región y Estados Unidos.

Mónica Hirst

América Latina ha enfrentado grandes transformaciones a lo largo de los últimos años, que abarcan desde la política y la economía domésticas hasta los asuntos regionales y hemisféricos. Los cambiantes escenarios en la región han atravesado dos fases muy claras y diferenciadas, relacionadas con

Mónica Hirst: historiadora y politóloga brasileña; profesora del Programa de Estudios Internacionales de la Universidad Torquato di Tella, Buenos Aires; especialista en temas de seguridad e integración latinoamericana y política exterior de Brasil.

Palabras clave: sistema interamericano, agenda de seguridad, Estados Unidos, América Latina.

En términos comparativos, América Latina representa el área más desmilitarizada del mundo

factores regionales e internacionales. Mientras en los años 90 la principal fuerza de los cambios estuvo ligada a las tendencias económicas –globales, regionales y domésticas–, desde 2001, las cuestiones de seguridad y políticas parecen haber tomado la delantera. Por lo tanto, los problemas de seguridad –también globales, regionales y domésticos– han asumido una importancia sin precedentes en todos los países del área. Este viraje está ligado esencialmente a las consecuencias mundiales post-11 de Septiembre –que se agravaron con la guerra contra Irak–, particularmente, a aquellas vinculadas con el impacto de las nuevas prioridades estratégicas de Estados Unidos. Aun cuando América Latina tiene un papel bastante marginal en la determinación de la seguridad mundial, los nuevos desarrollos de la agenda de seguridad global han influido de manera notable en ella. Naturalmente, este influjo está ligado a previos desarrollos políticos y de seguridad en la región.

Entre la irrelevancia y la especificidad

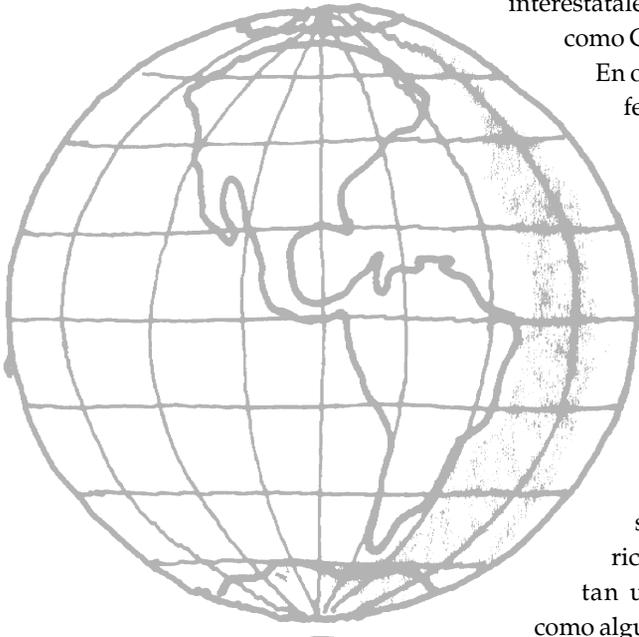
En términos comparativos, América Latina representa el área más desmilitarizada del mundo. Es una región con una limitada tendencia a los conflictos interestatales, en la que durante las últimas décadas han prevalecido presupuestos militares relativamente bajos. En casi todos nuestros países la democratización ha conducido a reformas de las políticas nacionales de defensa, en las cuales el compromiso con los valores e instituciones democráticas se ha transformado en un denominador común. La redefinición del rol de los militares ha estado más motivada por la identificación de nuevas formas de amenazas que por las clásicas doctrinas dominadas por la idea de hipótesis de conflicto interestatales. En la mayoría de los casos, han sido incluidos en las agendas de seguridad nacional los desastres naturales y escenarios socialmente disruptivos producidos por la pobreza, el crimen organizado, el tráfico de drogas y la migración ilegal. De hecho, las políticas de defensa han ido absorbiendo más y más el concepto de seguridad humana.

Aunque no se encuentra en el epicentro, América Latina no ha sido excluida de la nueva ola de transformaciones en la cultura y estructura de las fuerzas armadas. Los cambios organizacionales en las políticas militares que se produjeron en todo el mundo fueron incorporados en diferentes niveles por los países de la región. Se ha expandido la participación en misiones internacionales que implican despliegues militares para propósitos pacíficos y humanitarios –particularmente, operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU–, así como

también la interpenetración entre las esferas civiles y militares, especialmente dentro de las fuerzas armadas del Cono Sur. Asimismo, y paradójicamente, América Latina ha compartido tanto las ventajas derivadas de la tendencia general hacia la declinación de las guerras interestatales, como el peso impuesto por la mayor propensión hacia guerras dentro de los Estados. Así, mientras que la significativa desaparición de hipótesis de conflicto entre países contribuye a confirmar la primera tendencia, la guerra en Colombia se ha transformado en una llamativa ilustración de la segunda. No obstante, este renovado

escenario todavía coexiste con políticas militares interestatales previas, valoradas por Estados como Chile, Venezuela, Perú y Ecuador.

En otras palabras, las políticas de defensa de América del Sur han dado lugar a una realidad bizarra en la que estructuras militares modernas coexisten con formas posmodernas de organización y doctrina¹. Tal dualidad ha contribuido a obstruir un proceso armonioso de regionalización en el tema de la seguridad.



Cuando se aborda el tema de la seguridad internacional en América del Sur algunos autores apuntan una «anomalía intrigante», tal como alguna vez fuera definida por Kalevi

Holsti (v. Moskos et al., pp. 14-32). Sin embargo,

esta condición particular no debería ser entendida exclusivamente como resultado de las tendencias que dan forma a la agenda de seguridad en la región. Es extremadamente relevante combinar estas mismas tendencias con la posición que América Latina, y en particular Sudamérica, ocupan en la política mundial. Comparada con otras, esta región se destaca por su irrelevancia estratégica en los asuntos globales. No carga con ninguna de las disputas étnicas de otras zonas recientemente democratizadas ni con los conflictos religiosos de diversas áreas del Tercer Mundo. Además, el área ha renunciado a la producción de cualquier clase de armamento de destrucción masiva, habiendo creado un ré-

1. Para una revisión histórica, v. Holsti, pp. 145-175.

gimen regional de prohibición de armas nucleares². Considerada como una zona de «no guerra», Sudamérica ha sido marginal en los asuntos mundiales. Tal irrelevancia se ha tornado aún más visible después del 11-S y de los nuevos desarrollos en el diseño de la política estratégica de EEUU. En este contexto, lo que podría considerarse una ventaja y un caso ejemplar se ha convertido en una motivación para profundizar aún más la marginalidad de esta región. Es importante subrayar que en términos estratégicos, especificidad no necesariamente significa identidad. La principal dificultad enfrentada por Sudamérica para afirmar su identidad se relaciona con su propia condición geopolítica, su inserción como esfera de influencia de EEUU.

Seguridad y regionalización

La seguridad regional puede ser abordada desde ángulos diferentes, que en su conjunto contribuyen a clarificar las complejidades actualmente experimentadas por el proceso de regionalización de las Américas. En primer lugar, la fragmentación intrarregional y la heterogeneidad política permiten observar el precario sentido de unidad continental en lo referente a seguridad internacional y regional. Algún progreso se ha logrado de todos modos, particularmente como resultado del efecto derrame de la regionalización, que permite observar una vinculación positiva entre integración económica y cooperación en seguridad. Sin embargo ésta también puede ser vista con la óptica del realismo clásico, en el que las percepciones de conflictos interestatales contribuyen a mantener la dinámica del dilema de seguridad. Ésta ha sido una tendencia desigual en la región, particularmente con el fin de la Guerra Fría, subordinada a la relativa importancia de las amenazas no militares. En este contexto, cuando se analiza la seguridad regional una «nueva» y una «muy nueva» agenda han tomado forma. También desde un prisma realista, la seguridad regional no puede dissociarse de la política de poder, lo que involucra necesariamente la presencia hegemónica de EEUU. A continuación presento brevemente los diferentes ángulos mencionados.

Fragmentación e integración. Más que nunca, se hace difícil pensar en América Latina como una «comunidad de seguridad» o como un subsistema en el sistema internacional. Desde el fin de la Guerra Fría, diferentes factores han llevado a una fragmentación Norte-Sur de la región, especialmente luego de la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan). Por lo tanto, la falta de amenazas comunes y de percepciones compartidas previas

2. El Tratado de Tlatelolco, que prevé la total prohibición de armas nucleares en América Latina, se firmó en 1967. Éste fue el primer acuerdo de congelamiento de pruebas nucleares en cubrir un área habitada del mundo.

que dominaron las políticas de seguridad internacional y regional durante la era bipolar, potenció el impacto centrífugo de los nuevos acuerdos comerciales entre EEUU, Canadá y México. Más recientemente, la fragmentación entre las agendas de seguridad del Norte y del Sur de América Latina se profundizó luego del lanzamiento de la idea de un Comando Norte con la participación de los socios del Tlcan. Entre las consecuencias de esta fragmentación se destaca la pérdida del sentido de comunidad en el ámbito latinoamericano. Clara evidencia de ello se dio cuando dos países del área –México y Chile–, miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, en ocasión de la decisión estadounidense de atacar Irak, aunque coincidieron en sus posiciones no las transformaron en una plataforma de convergencia y cohesión regional.

Dentro de Sudamérica ha habido diferenciaciones entre dos agendas de seguridad subregionales que hoy en día tienden a expandir sus intereses comunes. En tanto América del Sur ha perseguido la profundización de los procesos de integración subregional, la expansión del comercio intrarregional en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur ha sido menos constante, debido a las turbulencias políticas y económicas en el área. No obstante ello, el Mercosur todavía sobresale como la más exitosa iniciativa de integración regional Sur-Sur, con importantes efectos de derrame en lo referente a cooperación en materia política y de seguridad. La diferenciación entre los dos acuerdos subregionales ha estado subordinada tanto a factores geopolíticos como a razones políticas, en la medida en que la crónica inestabilidad, acompañada por la escalada de la violencia en la Región Andina, contrasta con la consolidación de la democracia dentro del Cono Sur. Aunque la explicación de esta dualidad puede remontarse a la historia de América Latina de principios del siglo xx, hoy se sustenta en las divergentes realidades políticas e institucionales observadas en una y otra subregión. Escenarios de Estados frágiles, anárquicos o fracasados como Colombia y Venezuela enfrentan desafíos políticos diferentes de aquellos que atraviesan Chile, Uruguay, Argentina y Brasil, que han logrado mantener el vigor de la continuidad democrática en esta subregión.

En cuestiones de seguridad y en lo referente a los contenidos de las agendas de defensa y de seguridad, se ha desarrollado una gran diferencia entre la Región Andina y el Cono Sur. Mientras que la mayoría de los gobiernos andinos considera a las FFAA como responsables del combate contra el tráfico de drogas, en el Cono Sur los gobiernos insisten en que los militares deben ser preservados de este tipo de tareas, que principalmente son responsabilidad de las fuerzas policiales locales. Por otro lado, las políticas de defensa y de seguridad en el Cono Sur han profundizado sus compromisos con el resguardo de las institu-

ciones democráticas. A diferencia del Mercosur, los países andinos todavía muestran tendencias a estallidos fronterizos conflictivos que permanecen irresueltos y reducen la cooperación en seguridad. Adicionalmente a las fronteras (Chile-Bolivia, Colombia-Venezuela y Ecuador-Perú), nuevas tensiones han ido creciendo debido a la presencia de las narcoguerrillas en la Región Andina. Una de las tareas más difíciles y apremiantes que enfrentan los responsables de la formulación de políticas en América Latina, es mejorar la coordinación política intrarregional en materia de seguridad.

En los hechos, la cooperación en materia de seguridad se ha expandido bajo la sombra del creciente comercio intrarregional entre países andinos, EEUU y México, y en el Cono Sur. Compartir valores políticos comunes y cargar con desafíos económicos similares contribuyó a reducir las disputas y rivalidades previas, que en el pasado estorbaron a las iniciativas de cooperación. Desde mediados de los años 80, se mantuvo la expectativa de que la cooperación en seguridad, junto con la integración económica y la coordinación política, se transformaría en un proceso irreversible. Una importante lista de medidas para la construcción de confianza mutua ha sido implementada a fin de consolidar las bases para la paz y estabilidad interestatal (Hirst, pp. 159-187). Las relaciones cívico-militares posautoritarias en el Cono Sur también han favorecido la identificación de nuevos roles para los militares de esta subregión.

A lo largo de los años 90, Argentina, Brasil y Uruguay han aumentado su participación en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU y, en ocasiones, han llevado a cabo ejercicios de defensa combinados, con el propósito de consolidar una agenda cooperativa subregional. Los acuerdos de no proliferación de armas entre Argentina y Brasil, junto con el Tratado de Tlatelolco –que cubre toda América Latina–, han llevado a que la región sea considerada un arquetipo de zona libre de armas nucleares. La irrelevancia estratégica ha reducido la importancia de tales logros en la comunidad internacional. Aunque estos desarrollos estuvieron caracterizados por intensas presiones externas previas –especialmente de EEUU–, apenas recibieron reconocimiento foráneo. Por otro lado, la expansión de la regionalización no ha conducido a una única opción en lo referente a la cooperación en materia de seguridad en las Américas. En realidad, hay una clara diferenciación que alude a tres fórmulas alternativas en lo vinculado a la conexión entre integración económica y seguridad regional: la alternativa Mercosur, una vía sudamericana y, finalmente, una preferencia interamericana (hemisférica). Hasta el momento, las tres han tenido desarrollos desiguales dejando mucho que desear para que sean identificadas como esquemas consolidados de cooperación.

La agenda clásica. En el pasado, las hipótesis de conflicto interestatales eran parte sustancial de las políticas de defensa de América Latina. Además de justificar la expansión de los gastos militares, estas políticas contribuían al mantenimiento de las prerrogativas de las fuerzas armadas y perpetuaban la importancia del pensamiento geopolítico. Dinámicas persistentes de rivalidad se repetirían a sí mismas en un conjunto de relaciones bilaterales, como Venezuela-Colombia, Chile-Perú, Chile-Bolivia, Chile-Argentina, Paraguay-Bolivia, Ecuador-Perú y Argentina-Brasil. La clásica mentalidad de



El nacionalismo continúa siendo una importante fuente de cohesión dentro de las FFAA

conflicto y/o las disputas interestatales estuvieron motivados por reclamos tanto territoriales como de recursos naturales (v. Kacowicz, pp. 89-102; Mares/Bernstein, pp. 49-79).

carrera armamentista en la región estimulaba la expansión de las industrias locales de material bélico y se beneficiaba de la diversificación del acceso al mercado internacional de armas. Mientras que los cálculos de balance de poder representaban el principal *leit motiv* de las políticas de seguridad, el

Pese a que la democratización en los últimos 20 años ha limitado la preeminencia política de los militares en la mayor parte de América Latina, permitiendo la desactivación de estas doctrinas, la cultura que subyace a las mismas no ha sido completamente eliminada. Comparado con los años 70 y 80, el gasto de defensa disminuyó dramáticamente hacia fines del siglo xx. Sin embargo, éste ha comenzado a aumentar de nuevo, aunque en una escala más modesta que antes. En un extremo, Argentina ha sido el país que más ha limitado el presupuesto de defensa; mientras que en el otro se sitúa Colombia, que ha más que doblado su personal militar en los últimos 15 años. También es importante mencionar el caso de Venezuela, que aunque no enfrenta una guerra civil como su vecino, ha incrementado su personal en más de 60%. Chile ha disminuido su gasto militar en términos absolutos, pero el porcentaje en el presupuesto nacional es todavía uno de los más altos en la región. Brasil, que ha aumentado el gasto de defensa, todavía lo tiene relativamente bajo si se lo compara con países como Venezuela, Perú, Chile y Ecuador.

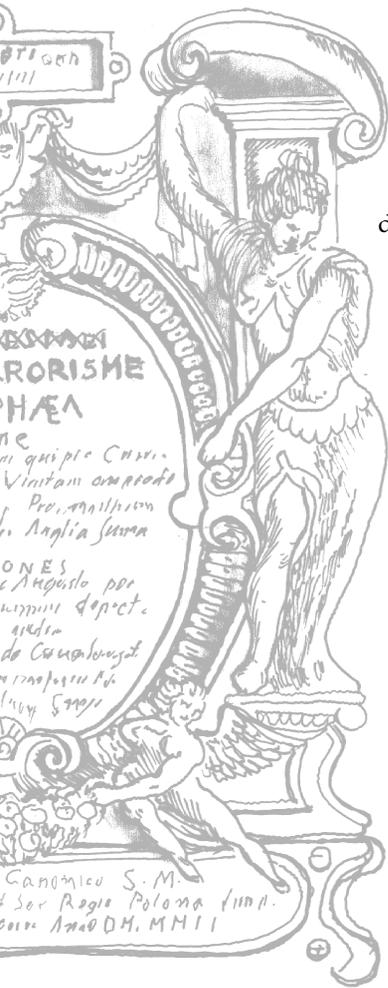
El nacionalismo continúa siendo una importante fuente de cohesión dentro de las FFAA en América Latina. Pese a que las tensiones creadas por disputas territoriales pendientes han desaparecido casi completamente, es posible observar percepciones basadas en rivalidades del pasado. Pueden señalarse casos dramáticos, como la falta de relaciones diplomáticas entre Chile y Bolivia, el lento proceso de reconciliación entre Perú y Ecuador, las crecientes hostilidades entre Venezuela y Colombia, y también el rechazo de la comunidad *kelper* de las islas Malvinas a profundizar la construcción de medidas de confianza mutua con la Argentina para superar la huella dejada por la guerra de 1982. Los militares chilenos han sido los más renuentes a adoptar iniciativas cooperativas con anteriores contendientes. Solo muy recientemente han incrementado las iniciativas de construcción de confianza con Argentina, en tanto difícilmente ha habido alguna mejora con Perú y Bolivia. En un modo bastante paradójico, las continuas políticas de adquisiciones y producción militares han acom-

pañado la consolidación de la democracia chilena. Más aún, el resurgimiento del antediluviano dilema de seguridad es curiosamente respaldado por la reactivación de las ventas militares de EEUU. Ésta ha sido una vieja tendencia, ampliamente contenida desde los años 70, cuando esas ventas

comenzaron a vincularse con las políticas de derechos humanos. Durante la última década, la región ha accedido a materiales militares de EEUU en términos graduales y selectivos. En el Cono Sur, mientras la cooperación bilateral estadounidense se ha profundizado con Argentina y Chile, también Brasil ha sido puesto dentro del mapa de los equipos de defensa excedentes. Como resultado de ello, se esperaba que en 2002 se incorporaran a la marina brasileña seis barcos de guerra norteamericanos previamente enviados bajo el régimen de arriendo. De hecho, Brasil ha sido el país de la región que, aparte de Colombia, más ha expandido sus adquisiciones militares en años recientes.

Es importante reconocer que una comparación simplista de los datos militares en América del Sur podría resultar bastante engañosa. Un análisis de información convencional sobre la estructura de las FFAA debe tomar en consideración los diferentes conceptos de organización militar que actualmente subyacen en este sector. En tanto Chile valora el mantenimiento de una estructura militar moderna, Uruguay y Argentina han adherido a premisas posmodernas basadas en fuerzas armadas más reducidas, más profesionales y voluntarias, localizadas en operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz. En el caso de Argentina, estas orientaciones empiezan a sufrir alteraciones a partir del nuevo gobierno, que vinculó el proceso de cambio de los mandos de las FFAA con la reintroducción de políticas de defensa basada en conceptos territorialistas y en la revalorización de

una base industrial de producción para la defensa. Ya Brasil ha tratado de combinar ambos tipos de orientaciones en la redefinición de sus políticas. Desde 2001, viene ocurriendo una gran reforma dentro de sus fuerzas armadas con el objeto de mejorar la movilidad y flexibilidad de sus capacidades de defensa, con una combinación más eficiente de entrenamiento de efectivos militares, recursos tecnológicos y uso de equipo militar moderno. Simultáneamente, las



autoridades de las fuerzas armadas brasileñas son favorables a la conscripción obligatoria, como muchos de los países de la región; mientras algunos siguen una fórmula mixta, sólo Argentina, Uruguay, Surinam y Guyana han adoptado sistemas voluntarios.

Hegemonía perpetua. La preeminencia de EEUU en el hemisferio ha estado asociada a tres facetas permanentemente entrelazadas, vinculadas a la seguridad regional. La primera se refiere a las consecuencias de la asimetría de poder, la segunda se relaciona con la cuestión de la coordinación –o la falta de ella– de la comunidad latinoamericana *vis-à-vis* EEUU, y la relativa (ir)relevancia de esta área en la agenda de seguridad global estadounidense. Las capacidades militares asimétricas sustituyen «*de facto*» la aplicación de los mecanismos de seguridad colectiva, a pesar de la presencia de EEUU como poder hegemónico en el hemisferio³. En realidad, la asimetría de poder ha desempeñado un papel contradictorio: ha evitado que el *locus* interamericano se transforme en una genuina comunidad, o ha sido una fuente de relativa estabilidad. Por lo tanto, la presencia hegemónica estadounidense representa simultáneamente una amenaza y una fuente de paz y estabilidad. Una y otra vez, la intervención militar y política de EEUU ha sido percibida como un factor amenazante, no obstante, ha sido capaz de mantener una indisputada preeminencia política y económica a un costo relativamente bajo, a pesar del hecho de haber mostrado reticencia, inconsistencia y descuido hacia la región.

El desinterés estadounidense por intensificar una política aislada de seguridad hemisférica se expresa en su Estrategia de Seguridad Nacional, hecha pública en septiembre de 2002. Al señalar los pactos de seguridad regional, el texto que sienta las nuevas prioridades del pensamiento estratégico norteamericano no hace referencia alguna al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Mientras la comunidad hemisférica brilla por su ausencia en las nuevas prioridades estratégicas de EEUU, Washington dice tener expectativas de que los países de la región se adhieran al concepto de seguridad cooperativa⁴. En el mismo mes de septiembre, el gobierno norteamericano transmitía su interés de que pudiera subordinarse el conjunto de iniciativas regionales en temas de seguridad –citando como ejemplos los pasos que se están dando tanto en el Caribe como en Centroamérica– bajo ese paraguas conceptual acompañado de una estructura institucional acorde. Es muy probable que se escuchen nuevas voces

3. Puede encontrarse una revisión de la literatura que sustenta este argumento en Mares/Bernstein, p. 56.

4. Discurso de Roger Noriega como representante estadounidense ante la OEA, 20 de septiembre de 2002, Defense Institute of Security Assistance Management, otoño de 2002-invierno de 2003.

insistentes en esta misma dirección en la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica en el ámbito de la OEA –reunión sobre seguridad hemisférica prevista para octubre de 2003 en Ciudad de México. En esta ocasión se pondrán sobre la mesa una amplia gama de temas referidos a la agenda de seguridad intra y extra interamericana, alrededor de los cuales difícilmente se logrará un consenso entre los participantes⁵. Además de volver a la carga con el tema de la seguridad cooperativa, el temario del encuentro pone en evidencia una tendencia hacia la securitización de la agenda política. La preocupación fundamental frente a esta hipótesis es que las prerrogativas de los Estados nacionales como principales responsables por el diseño e implementación de las políticas de defensa en la región se pongan en juego. La fragmentación interamericana y la negligencia de EEUU, no obstante, no han evitado que los países de la región hicieran uso de las herramientas institucionales a su disposición para incluir el antiterrorismo en la agenda de seguridad hemisférica. Desde el fin de la Guerra Fría, más de 90 resoluciones relativas al control de armas, la no proliferación de armas de destrucción masiva, medidas de confianza recíproca y acciones de control a actividades terroristas han sido adoptadas por consenso.

En noviembre de 1998, la Conferencia Hemisférica sobre Terrorismo aprobó el Compromiso de Mar del Plata, recomendando la creación de un Comité Interamericano sobre Terrorismo, que fue implementado un año más tarde, durante la 29ª Asamblea de la OEA, realizada en Guatemala. Las actividades de este Comité aumentaron desde el 11-S, a medida que los esfuerzos antiterroristas se transformaron en una inquietud esencial para la OEA, lo que incluye a diferentes departamentos de esta organización (Fitzgerald, pp. 2-10). Se estableció una vinculación especial entre el Comité contra el Terrorismo y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en un intento de combinar la lucha contra el terrorismo con la protección de los derechos humanos fundamentales. En junio de 2002, la Asamblea General aprobó la Convención Interamericana contra el Terrorismo, que compromete a la región con un extenso conjunto de medidas –por medio de obligaciones domésticas y de cooperación con otros Estados– para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo internacional. En con-

5. De acuerdo con la agenda previamente fijada, los temas a tratar serían: rol de la Comisión de Seguridad Hemisférica, identificación de las amenazas regionales y de los instrumentos adecuados para afrontarlos, mecanismos de prevención en seguridad, rol de la Unidad para la Promoción de la Democracia, reforma del TIAR, relación OEA/Junta Interamericana de Defensa, mecanismos de lucha contra el terrorismo, ratificación del Comité Interamericano contra el Terrorismo y del de la Cifra (Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados), regulación del tráfico ilícito de armas, superposición entre seguridad externa y seguridad interna, implementación de la Carta Interamericana y sus relaciones con el tema de seguridad, transparencia en la gestión pública de los temas de defensa y seguridad, y relación entre los mecanismos de seguridad hemisféricos de la ONU.

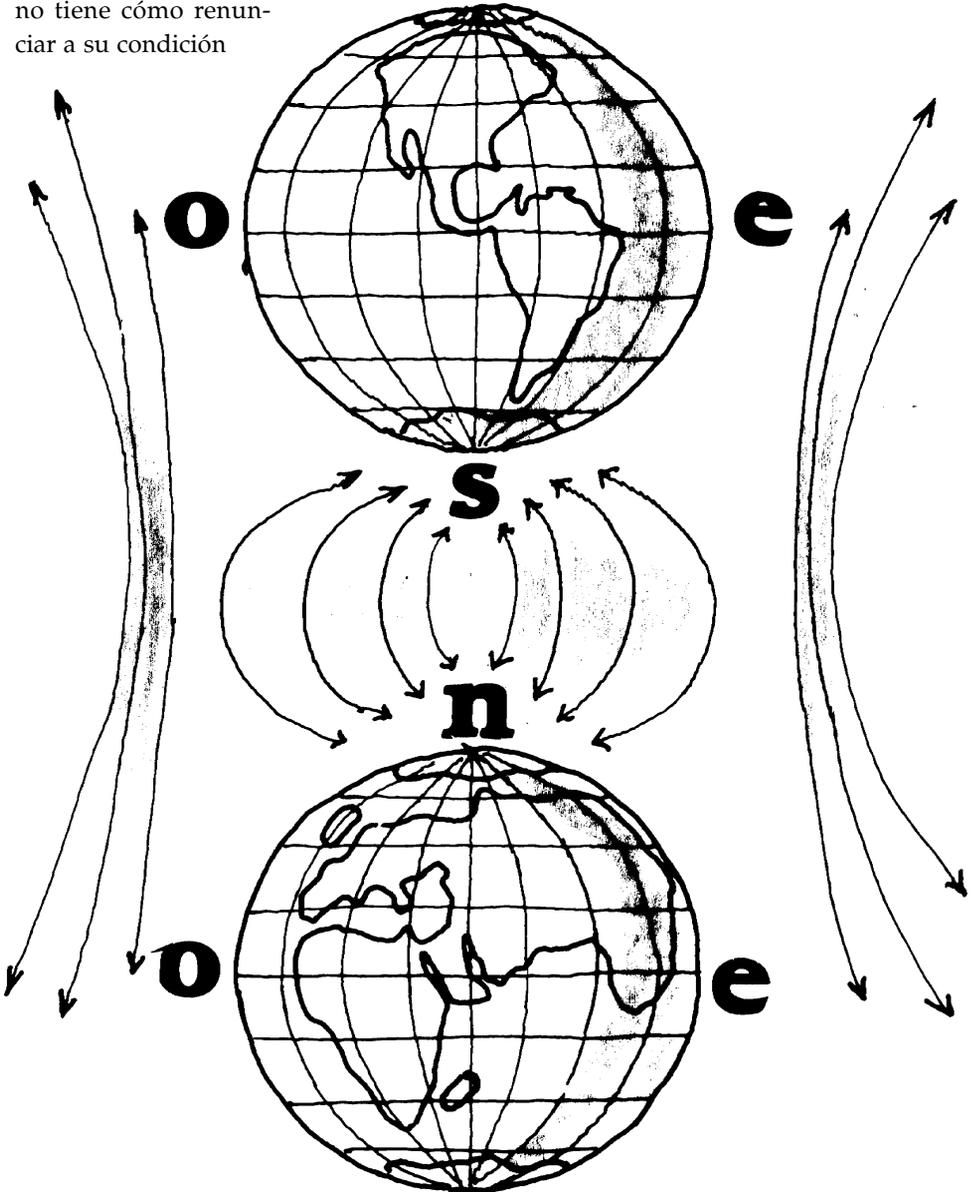
clusión, la irrelevancia de América Latina para la política de defensa de EEUU ha aumentado aún más en el contexto de la política estratégica adelantada por Washington en 2002. En tanto la seguridad se ha convertido en la principal preocupación estadounidense para todas las regiones, solo un muy selecto grupo de cinco países han sido señalados como socios en las prioridades de esa nación. Un enfoque regional ha sido reemplazado por la identificación de un limitado grupo de relaciones hemisféricas relevantes que incluyen a México, Chile, Brasil, Colombia y Canadá. De éstos sólo Colombia es simultáneamente identificada como fuente de apoyo e inseguridad. En efecto, se ha tornado más difícil poner al hemisferio como un todo dentro del nuevo diseño estratégico de EEUU, una vez que la doctrina de seguridad de Washington se mueve más allá de la disuasión y la contención. La decisión de emprender acciones militares preventivas unilaterales ha profundizado aún más la brecha entre EEUU y su inmediata esfera de influencia, lo que ha puesto en tela de juicio las condiciones de pleno ejercicio de su poder imperial⁶.

No cabe duda de que EEUU se mostró públicamente molesto en las vísperas de la guerra contra Irak cuando apenas siete países –Colombia, Panamá, Honduras, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana– adhirieron a la coalición «*of the willing*». Además de las negativas de México y Chile, en su condición de miembros temporarios del Consejo de Seguridad de la ONU, a votar una resolución de apoyo a una opción bélica contra Irak, la gran mayoría de los gobiernos de la región mantuvieron posturas críticas similares. Por detrás de esa posición se destacaban tres motivaciones: la antiintervencionista siempre presente en las políticas exteriores de la región; la defensa de la autoridad de las instituciones internacionales como instrumento de legitimación y fuente de legalidad –conviene recordar que de las 27 firmas que promulgaron la Carta del Atlántico en 1943 para la creación del Sistema de las Naciones Unidas, 23 fueron latinoamericanas–; y la postura crítica de la opinión pública de estos países al uso de la fuerza contra Irak. Paradójicamente fue menos costoso para las sólidas democracias europeas –destacándose los casos de Gran Bretaña, Italia y España– desestimar este reproche de lo que fue para las frágiles democracias de la región. En este caso, además de una posición basada en cálculos políticos respecto a los riesgos de la desaprobación de la opinión pública local, hubo una coincidencia acerca de los costos humanitarios de la guerra, movida por sentimientos de solidaridad Sur-Sur. Un quinto y último punto a

6. Joseph Nye señala la «insubordinación» de México y Chile cuando decidieron no apoyar en el Consejo de Seguridad de la ONU una resolución promovida por EEUU a favor de la guerra contra Irak, como un indicador que cuestiona el estatus imperial estadounidense («II-Suited for Empire» en *The Washington Post*, 25/5/03).

ser mencionado se refiere a la ausencia de sintonía ideológica de la mayoría de los gobiernos del área con las consignas ideológico-belicistas dominantes en Washington.

En caso de que EEUU siga avanzando en la securitización de sus relaciones con la región, se tornarán más remotas las posibilidades de construir una base regional sólida y amplia para su proyecto de liderazgo mundial. Un círculo vicioso se va generando; si bien el área no tiene cómo renunciar a su condición



de área de influencia, las zonas de convergencia entre ambos lados se ven reducidas y cada vez son más superficiales. Esta dinámica tenderá a repetirse en la medida en que las demandas latinoamericanas a favor de políticas positivas se limiten, de acuerdo con las lecturas de la Casa Blanca, a ser meros temas de seguridad⁷. La posición hacia Cuba se ha transformado en un tema ilustrativo de este tipo de desencuentros. Como ha podido verse durante la última asamblea de la OEA (realizada en junio de 2003), donde los países miembros, muchos de los cuales han expresado –en un plano individual– su disconformidad con los métodos autoritarios utilizados en La Habana, resistieron el intento de Washington de sacar partido de los foros interamericanos para condenar el régimen cubano. Frente a la falta de sintonía, la postura de EEUU parece emitir señales cosméticas de simpatía –como ocurrió con la presencia del secretario de Estado, Colin Powell, en la Asamblea de la OEA de 2003– que al final profundizan aún más el nivel de insatisfacción de los gobiernos de la región. Una de las manifestaciones recientes en esta dirección ha sido la decisión de los países integrantes de la OEA de votar por primera vez a favor de excluir a EEUU de un asiento en la CIDH⁸.

Las «nueva» y «super-nueva» agendas. Durante el último tramo de la Guerra Fría, una nueva agenda comenzó a construirse en el ámbito mundial. La ampliación de la noción de seguridad se conectó con la emergencia de un conjunto de temas descriptos como amenazas no militares a escala global (v. Buzan, pp. 431-451). Como la elaboración de un concepto más amplio y diverso de seguridad se transformó en una parte crucial del pensamiento estratégico de EEUU de la Posguerra Fría, las relaciones de seguridad EEUU-América Latina se ajustaron rápidamente a esta nueva agenda de seguridad global. Los tres temas más importantes en esta agenda pasaron a ser: el daño al medio ambiente, la inmigración ilegal y el tráfico de drogas. Mientras la migración y la degradación ambiental pueden ahora ser percibidos como problemas de seguridad humana, el narcotráfico ha experimentado un desarrollo diverso. Su expansión se ha ido entrelazando con otro tipo de amenazas, tales como el crimen organizado y el terrorismo, lo que ha llevado a rotularlo acá como tema de una «super-nueva» agenda. La securitización de estas cuestiones no ha sido un proceso homogéneo; al mismo tiempo, los países tendieron a desarrollar respuestas unilaterales en lugar de coordinar posiciones comunes e iniciativas de cooperación que fue-

7. El artículo de Jorge Castañeda, «The Forgotten Relationship», es ilustrativo del tipo de insatisfacción generada por la actual política hacia Latinoamérica de la administración Bush (en *Foreign Affairs*, 5-6/2003).

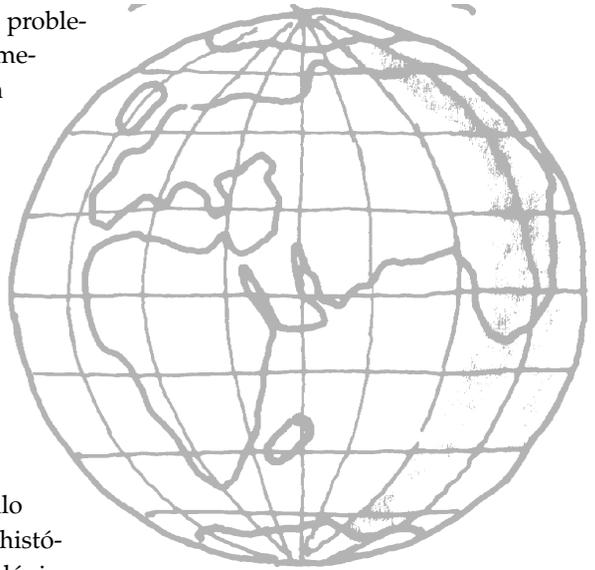
8. Esta decisión fue tomada durante la asamblea anual de la OEA realizada en Santiago en junio de 2003.

ran más allá de proposiciones genéricas y retóricas. Además, tuvo lugar una «especialización» subregional –si no nacional–, de acuerdo con las agendas particulares de la región: los países que compartían el área del Amazonas –especialmente Brasil–, más preocupados por problemas ambientales; aquéllos mayormente responsables de los movimientos migratorios hacia EEUU –como los de América Central y México–; y aquéllos básicamente involucrados en la producción y tráfico de narcóticos en la zona andina.

En años recientes, los tópicos incluidos en primer lugar en la «nueva agenda», han sufrido cambios conceptuales ligados a novedosos enfoques políticos sobre la seguridad internacional. Muchos de estos

tópicos pasaron a ser vistos como problemas de seguridad humana, en la medida que involucran una dramática dimensión humanitaria, usualmente vinculada con escenarios conflictivos tanto interestatales como intraestatales. El concepto de seguridad humana ha estado motivado también por la conexión entre violencia y violación de derechos humanos, que extrapola los dominios de los asuntos estatales. Está articulado con las condiciones más generales y estructurales del desarrollo humano, producidas por factores históricos, políticos, económicos, sociológicos y culturales. Aunque el concepto de seguridad humana

se ha dado a conocer desde el *Informe sobre Desarrollo Humano* de la ONU de 1993, ha ganado terreno como efecto de los movimientos antiglobalización mundiales que se expandieron a partir de 1995 (PNUD).



En lo académico, el uso de las ciencias sociales y, particularmente de la antropología, ha conducido a nuevas derivaciones en los estudios de seguridad, para abordar las causas de la violencia. De hecho, este tipo de enfoque representa una consecuencia lateral del surgimiento de una agenda de seguridad humana. Áreas tales como los estudios religiosos, de género, étnicos, demográficos y culturales pasaron a ser percibidos como herramientas útiles para consignar problemas de conflicto y violencia. Si bien América Latina no es una excepción

en este proceso, comparada con otras áreas del Tercer Mundo no ha resultado ser la región más atractiva para el desarrollo de este tipo de estudios, aunque los peligros de extinción de comunidades indígenas en las regiones amazónica, andina y centroamericana, las prácticas de violación de los derechos humanos

***La más reciente
 evolución
 en el campo
 de seguridad
 internacional
 ha borroneado
 las fronteras
 entre defensa
 y seguridad***

y la expansión de la violencia urbana en muchas grandes ciudades, han sido indicados como problemas de seguridad humana.

Temas como narcotráfico, crimen organizado y terrorismo forman parte de la más nueva agenda de seguridad regional. Las complejidades de las redes transaccionales de estas tres fuentes de inseguridad han asumido proporciones sin precedentes en los años recientes. Más aún, las implicancias de sus acciones ganaron nuevo significado luego del ataque contra EEUU el 11-S. Aunque la incorporación de América Latina en la acción militar de la «guerra contra el terrorismo» ha sido marginal, las mareas cambiantes desde el 11-S han tenido un efecto inevitable sobre la seguridad regional (Gutiérrez Sanín et al., pp. 177-193). Nuevas y renovadas aprehensiones han surgido con relación a las repercusiones políticas, económicas y de seguridad de las rápidas transformaciones en la seguridad internacional. Desde el 11-S, la Triple Frontera se ha transformado en la zona más vigilada del Cono Sur. El FBI requiere constantemente información referida a la presencia de miembros de Hezbollah y Hamas en el área, y las policías locales de los tres países han intensificado su presencia en la región. No obstante, de acuerdo con las expectativas de EEUU podría hacerse más por parte de los gobiernos de Brasil y Argentina. Al mismo tiempo, la creciente colaboración dentro del Mercosur no ha impedido la expansión del tráfico ilícito de armas a través de las fronteras, conectado con la actividad del crimen organizado. De hecho, la presencia de actividades criminales organizadas en la mayoría de las grandes ciudades de América Latina se ha incrementado notoriamente en años recientes, vinculada con la expansión del narcotráfico y el amplio deterioro de las instituciones de seguridad pública.

Conclusiones

La irrelevancia internacional de América Latina no ha evitado que la regionalización de su agenda de seguridad desarrollara nuevas complejidades en las últimas décadas. Desde los distintos ángulos que se le mira, puede señalarse un cuadro multifacético en el que aparecerán fragmentación, cooperación, inclinaciones pacíficas, rivalidades persistentes, nuevas y novísimas amenazas.

Los ataques terroristas contra EEUU han tenido un doble efecto para la región: por un lado han detonado una miríada de nuevos riesgos para los países latinoamericanos, por el otro generaron una nueva etapa de frustraciones en sus relaciones con el gobierno norteamericano. Al mismo tiempo, hubo respuestas unilaterales que determinaron escenarios que podrían conducir a una mayor fragmentación política. Decisiones solitarias referidas a involucramiento militar, negociaciones bilaterales con Washington o representación regional en arenas multilaterales tendrán, inevitablemente, efectos disruptivos sobre la formación de intereses de seguridad comunes dentro de la comunidad latinoamericana. Las dificultades encontradas en 2002 por el Grupo de Río para presentar ante la ONU una propuesta de combate al terrorismo, evidenciaron los obstáculos para alcanzar una voz regional en materia de seguridad en la arena internacional. Por lo tanto, la falta de unidad intrarregional sólo ahondará la posición periférica en la cual hoy se encuentra en la política mundial el área. A la vez, en el caso de América del Sur, y particularmente del Cono Sur, la falta de amenazas críticas a la seguridad deberá ser entendida como un activo para fortalecer la noción de que las regiones en desarrollo del mundo no son, por definición, una fuente de amenazas para la seguridad global. Por lo tanto, la pregunta a formular es si el estatus periférico en estos asuntos debe ser interpretado necesariamente como una desventaja. Una segunda pregunta es si tal «buen comportamiento» en desarrollos de seguridad tradicionales podría convertirse en una fuente de legitimidad para encabezar la búsqueda de soluciones globales en áreas de seguridad humana.

La más reciente evolución en el campo de seguridad internacional ha borroneado las fronteras entre defensa y seguridad. Este proceso ha abierto la caja de Pandora en las relaciones cívico-militares en torno de temas muy sensibles como la inteligencia y las actividades policiales en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. En democracias frágiles, los mecanismos eficientes para evitar los abusos y clarificar las borrosas fronteras entre políticas represivas legítimas e ilegítimas serán cruciales. La protección de los derechos huma-





nos se verá inevitablemente afectada por tales tendencias y la securitización de las instituciones democráticas—como han sido los recientes desarrollos en Colombia— aparte de representar un proceso contaminado de contradicciones podrían conducir a una mayor fragilidad republicana. Otro punto relevante es que las diversas dimensiones mencionadas no deben ser percibidas como aspectos encapsulados de la seguridad regional. Es posible distinguir entre ellas tanto complementariedades como tensiones. En el primer sentido, se puede apuntar la vinculación entre el tema de la fragmentación y el de la integración subregional. Cuando, por ejemplo, se toma el espacio del Mercosur se comprueba al mismo tiempo una tendencia hacia una diferenciación dentro de Sudamérica y se observa una correlación positiva entre integración económica y cooperación en seguridad.

Hay visibles tensiones entre los enfoques que se basan en las nuevas y novísimas agendas y aquél que subraya el rol del poder hegemónico. El hecho de que nuestros países consideren el narcotráfico, el comercio ilegal de armas y las operaciones de lavado de dinero como amenazas a su seguridad no significa necesariamente que lo perciban como parte de un mismo paquete de acechanzas relacionado con el terrorismo, como es advertido por la política estratégica de EEUU desde el 11-S. Cada vez es más clara la resistencia de la región a la securitización de la agenda hemisférica como viene proponiéndolo Washington desde hace casi dos años. La mayoría de los países del área ha mostrado su interés en preservar como dimensiones independientes y específicas los espacios de la política y de las relaciones económico-comerciales. Al mismo tiempo, si bien es cierto que América Latina ocupa un lugar marginal en temas estratégicos mundiales, la evidencia de su distanciamiento frente a EEUU podría terminar transformándose para éste en una señal de debilidad⁹. En este senti-

9. J. Nye: ob. cit.

do, Washington debería estar atento al riesgo de que una sobredosis de negligencia, derivada de una aparentemente ilimitada capacidad de fijar la agenda, genere una fractura en el ámbito hemisférico que contribuya a cuestionar su capacidad de liderazgo internacional. Las guerras civiles y la violencia interestatal involucran hoy a una compleja mezcla de redes internacionales de mercenarios y exiliados, refugiados y gente desplazada, flujos de armas y recursos ilícitos, crimen y corporaciones organizadas. Este es el escenario que predomina en muchas grandes ciudades de la región. Dentro de este proceso, el Estado se ha tornado frecuentemente incapaz de satisfacer las expectativas ciudadanas en lo referente a sus funciones tradicionales. Tal ha sido el caso de Paraguay, Venezuela, Colombia y algunas ciudades en Brasil. En numerosos casos, el Estado ya no monopoliza el uso de la violencia y, en ciertas ocasiones, se transforma en el mayor transgresor, representando una fuente de inseguridad para la sociedad.

En diferentes partes del mundo, el miedo y la incertidumbre han estado ligados a la expansión de amenazas y de violencia que asumen distintas formas de agresión. Mientras que éste es un rasgo común en las actuales condiciones de (in)seguridad global, puede observarse un paisaje heterogéneo en las Américas, en lo referente a la presencia de viejas y nuevas amenazas, así como también a su peligrosidad. El principal objeto de estas reflexiones ha sido iluminar las complejidades y el carácter multidimensional de esta realidad.

Referencias

- Buzan, B.: «New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century» en *International Affairs* N° 67, 1991.
- Fitzgerald, Amber: «Post-September 11th Anti-Terrorists Efforts by the Organization of American States», Center for Hemispheric Defense Studies, 2002.
- Gutiérrez Sanín, Francisco, Eric Hershberg y Mónica Hirst: «Change and Continuity in Hemispheric Affairs» en Eric Hershberg y Kevin Moore (eds.): *Critical Views of September 11th*, The New York Press, Nueva York, 2002.
- Hirst, Mónica: «Security Policies, Democratization and Regional Integration in the Southern Cone» en Jorge Domínguez (ed.): *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1998.
- Holsti, Kalevi: *The State, War, and the State of War*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- Kacowicz, Arie: *Zones of Peace in the Third World*, State University of New York Press, Albany (NY), 1998.
- Mares, David R. y Steven Bernstein: «The Use of Force in Latin American Interstate Relations» en Jorge I. Domínguez (ed.): *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1998.
- Moskos, Charles, John Allen Williams y David Segal: *The Postmodern Military*, Oxford University Press, Oxford, 2000.