

## DOSSIER

# **América Latina: panorama de seguridad e integración**

Clóvis Brigagão \*

## **I. Panorama**

El objetivo es elaborar un panorama de las actuales tendencias en materia de seguridad e integración de la región que abarca América Latina, el Caribe y, especialmente, América del Sur. Al tratarse de temas interdependientes, su resolución será tanto mejor cuanto más cooperación exista entre estas dos áreas estratégicas para la región.

América Latina, el Caribe y América del Sur no constituyen un simple conglomerado homogéneo ni la yuxtaposición de entidades físicas y territoriales. Cinco siglos de vida formaron un conjunto de heterogeneidades

\* Colaboró en el estudio y en la elaboración del texto Fernanda Fernandes, graduada en Relaciones Internacionales, IH/UCAM y asistente de Coordinación del GAPCon y de la EPAZ.

### **CLÓVIS BRIGAGÃO**

Politólogo y especialista en temas de estudios y análisis de paz y de seguridad internacional. Doctor por Notorio Saber en Relaciones Internacionales (Universidad Candido Mendes, 2005) y en Asuntos Estratégicos por el programa de postgrado homónimo, Facultad de Ciencias Económicas (Universidad Federal de Rio Grande do Sul, 2011). Director del Centro de Estudios de las Américas (CEAs). Coordinador del Grupo de Estudios de Prevención de Conflictos Internacionales (GAPCon) y de la Escola Sérgio Vieira de Mello – EPAZ, Instituto de Humanidades, Universidad Candido Mendes, Río de Janeiro. Desde 2002 desarrolla proyectos de análisis y publicaciones y participaciones en eventos académicos realizados con la Fundación Konrad Adenauer en Río de Janeiro.

múltiples que engloban más de dos decenas de Estados independientes y soberanos y una serie de territorios que aún están bajo la tutela de Estados europeos o de los Estados Unidos de América (EEUU).

Incluso la parte *latina* de América está conformada por países de diferente tamaño y riqueza, en los que se conjugan características compartidas del pasado colonial europeo con los nuevos rasgos de la *civilización americana*, universal en la comprensión, latina en cuanto a la acción.

Durante las décadas de las dictaduras militares, regidas por la célebre *Doctrina de la Seguridad Nacional* –con miles de muertos, asesinatos y desaparecidos–, las características de la seguridad en la región fueron el producto de la importación de la política internacional de congelamiento del poder mundial, a través del equilibrio del terror nuclear entre los EUA y la ex URSS. El resultado fueron golpes, golpes y más golpes militares en toda la región. Este período ya ha ingresado en la historia como los años de plomo de América Latina.

A partir de la década de 1980, el cuadro de la democracia se recompone lentamente y la seguridad tiene ahora como meta la defensa de la democracia y no su violación. Al mismo tiempo comienza a acelerarse el crecimiento económico, principalmente en el Cono Sur, aunque sin resultados prácticos y reales para una mayor integración económica y física (comunicación, energía y transportes), y aumenta también el nivel de cooperación regional (con el funcionamiento de diversos mecanismos aunque sin un alto grado de integración).

## II. Interdependencia compleja

La región enfrenta en cierta forma una paradoja, ya que es la región con menos conflictos entre Estados en el mundo, tal vez hasta la región más pacífica del planeta y, al mismo tiempo, es altamente vulnerable. En primer lugar, cabe destacar que las principales amenazas a la seguridad de la región no provienen enteramente de conflictos interestatales ni tampoco exclusivamente del ámbito doméstico. Los conflictos se presentan en tres dimensiones:

- a) desarrollo socioeconómico y falta de institucionalización dentro de los Estados, aunque en esta dimensión se observa una mejora incremental;
- b) latencia de algunos conflictos interestatales que continúan teniendo significado político hasta la fecha;

## América Latina: panorama de seguridad e integración **13**

- c) surgimiento de problemas transnacionales como el narcotráfico, el tráfico de drogas y armas, lavado de dinero, etc., con fuerte impacto en las cuestiones de orden público (seguridad pública).

En segundo lugar, las vulnerabilidades regionales no siempre responden a una manifestación clásica de seguridad (el uso del instrumento militar para responder a un conflicto proveniente del exterior). En ese sentido, debe prestarse también atención a las vulnerabilidades militares. La vinculación entre ambas dimensiones se manifiesta en el dilema de los Estados que buscan lograr la unidad política interior mediante la externalización de un conflicto interestatal latente.

Un ejemplo es lo ocurrido entre Perú y Ecuador entre 1994-1995 con la escalada del conflicto fronterizo latente, a partir del intento de los actores nacionales de legitimarse en el plano doméstico. También está presente en la permanente discusión sobre la intervención de las fuerzas armadas en el control del narcotráfico. Finalmente, debe incluirse el empeño de las fuerzas armadas en el control de la seguridad pública, que en América Latina comienza a ser debatido en un contexto democrático.

Por último, la manifestación de las tres dimensiones que inciden en la seguridad nacional se presenta en forma diferenciada según la subregión de la que se trate: en tanto que en América Central y la región andina se observa la confluencia de tres factores de modo casi simultáneo, en América del Sur se observa otra problemática.

### **III. Factores estructurales**

A partir de esta realidad, la principal tentación es culpar por los problemas existentes a la falta de desarrollo regional. En efecto, oficialmente se sostiene que una vez superados, la pobreza y los problemas de infraestructura de desarrollo, la solución de las otras vulnerabilidades sobrevendrá de manera natural. Existe también una tendencia a suponer una relación causal entre problemas de desarrollo socioeconómico, debilidad de las instituciones del Estado y amenazas a la seguridad interestatal. Puede pensarse que la solución de los problemas de desarrollo deberá incidir directamente en la solución de las debilidades del Estado y en la generación de un ambiente de estabilidad regional.

Este argumento lógico sólo es verídico en parte. Hay casos, como el de Haití, que lo confirman; pero otros, como los de Argentina y Venezuela, a los que no tiene aplicación. Ambos países presentan significativos niveles de desarrollo socioeconómico pero conservan serios problemas de consolidación institucional.

Al mismo tiempo, temas como las nuevas amenazas (narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas) rompen con el paradigma doméstico/internacional, pues son interdependientes. En el caso del narcotráfico hay agendas domésticas, como es el caso de la región andina y de ciertas subregiones del continente. La superposición de los niveles domésticos e internacionales lleva a la actuación de la policía (orden público) y de las fuerzas armadas (defensa nacional), lo que provoca tensiones, como ocurre en las cinco fronteras de Colombia. En la medida en que los militares pasan a actuar en ese tipo de nuevas amenazas, el narcotráfico tiene incidencia directa en el tráfico de armas, lo que acaba por afectar los dispositivos de seguridad (Fuentes - Fuentes Saavedra, 2004, págs 7-10).

Desde esta perspectiva, América Latina presenta una serie de factores (domésticos/interestatales e interdomésticos) que se relacionan entre sí y que deben ser incluidos en el análisis de la seguridad y la integración regional.

## A. Niveles domésticos

Son niveles o índices interrelacionados de desarrollo económico y social, desigualdad en la distribución de la riqueza, empleo de las fuerzas armadas para asegurar el orden público y escasa institucionalidad del Estado. Obviamente hay diferencias entre los diversos Estados y entre cada una de las subregiones. América del Sur, en el área del Mercosur, es la región donde se observan los menores niveles de conflicto derivados de esta dimensión.

## B. Niveles interestatales

En la mayor parte de la región se vive la percepción del uso del aparato de defensa nacional en torno a la hipótesis de conflicto entre vecinos: entre 1990 y 2001 estallaron 16 disputas militares que reconocen como causa conflictos limítrofes, en tanto que existen otros 10 conflictos limítrofes

## América Latina: panorama de seguridad e integración **15**

que se mantienen latentes. Hay algunos casos, como el de Argentina y Brasil, en los que se pasó de la desconfianza y la hipótesis de conflicto a la construcción de mecanismos de confianza mutua, como analizaremos más abajo (Brigagão - Paz Neves, 2011).

### C. Niveles inter-domésticos

En estos niveles se plantean problemas de seguridad multidimensionales con una arista doméstica y otra transnacional. Son conflictos de este tipo el narcotráfico, el tráfico de drogas y de armas y el lavado de dinero (Fuentes - Fuentes, 2004, pág. 8).

Lo que más llama la atención de analistas y especialistas son las cuestiones normativas de seguridad regional. En la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica (OEA, octubre de 2003) se partió de una definición restringida del concepto de seguridad para no correr el riesgo de que la agenda de seguridad regional terminara “securizada”. Consideraciones como la pobreza como “amenaza a la seguridad” pueden generar consecuencias normativas y prácticas al dimensionar cualquier problema social como problema de seguridad.

Por otro lado, un concepto amplio de seguridad definida como seguridad humana no implica necesariamente pensar en respuestas militares como solución a conflictos resultantes del desarrollo.

Para definir con más precisión el concepto de seguridad regional debe distinguirse lo más claramente posible entre el componente de observación objetiva de la realidad bajo análisis y lo normativo, es decir, aquello que puede pensarse que debe ser. Un análisis de las vulnerabilidades regionales debería contemplar los tres niveles (domésticos, interestatales e interdomésticos) que pueden influir en forma directa o indirecta sobre el nivel de seguridad.

De este modo, la pobreza o un escaso nivel de institucionalización del Estado podrían tener algún efecto sobre la seguridad, sin que ello signifique decir que la solución es de carácter militar. En el caso de Colombia, es innegable que aparecen como amenaza a la seguridad cuestiones de narcotráfico y de la guerrilla. Por eso, las respuestas que se puedan ofrecer a la amenaza desde el punto de vista del gobierno colombiano y del gobierno chileno son completamente diferentes, porque las condiciones objetivas de amenaza son radicalmente opuestas: en Colombia existe una realidad so-

cial, política y militar mucho más compleja que en el caso de Chile, donde estas condiciones son muy diferentes, si es que existen.

Por último, cabe señalar cuáles son los patrones de amenaza subregionales. Se puede observar una visión sistémica de la realidad regional, a pesar de que, tal como fue analizado arriba y como es bien conocido, América Latina es una región mucho más compleja de lo que imaginamos y que representa subregiones o subsistemas con singularidades que deben tomarse en cuenta: la subregión de América del Sur, la subregión andina, América Central, México y la subregión del Caribe. Dado que existen interrelaciones entre estas subregiones, desde el punto de vista analítico resulta importante considerar las dificultades que enfrenta cada una de esas subregiones.

#### **IV. Tres dimensiones de inserción regional**

En términos generales, la región enfrenta tres desafíos en relación con la problemática multidimensional de seguridad y perspectivas de mayor integración física, económica, de servicios, relaciones culturales y diplomáticas. En tal sentido, puede distinguirse lo que viene ocurriendo en el plano de la región del Mercosur (pese a serios problemas de institucionalización), en la región andina (pese a conflictos entre Colombia, Ecuador y Venezuela) y en ambas regiones a partir de la creación de la Unasur y la construcción, en 2010, de un pilar de seguridad y defensa sudamericana como es el Consejo de Defensa Sudamericano, con perspectivas de llegar a ser innovador e ingenioso desde el punto de vista de la seguridad.

Sin embargo, la trayectoria y el camino a seguir en este proceso de democratización de la región no son nada fáciles. En su recorrido surgieron crisis económicas, desgastes internacionales, desequilibrios del poder económico y militar: el símbolo grabado en la literatura es el de la década perdida. Debe rescatarse, sin embargo, que no hubo ruptura del orden democrático y que el proceso de las nuevas cuestiones de seguridad relacionado con el proceso de integración tuvo continuidad.

Se trata, tal como observamos, del proceso iniciado en una primera instancia por Brasil y Argentina, que luego fue re-agendado y, posteriormente, a partir de la década de 1990, incorporado a la agenda hemisférica,

## América Latina: panorama de seguridad e integración **17**

y que ahora, en la primera década del siglo XXI, atraviesa por una etapa de crecimiento dinámico. Las cuestiones de seguridad, al menos en principio, siguen la orientación de la política democrática, como la de garantizar el orden democrático continental. Se trata de un avance, aun cuando todavía no es mayoritario.

Hay tres nuevas dimensiones de seguridad regional y, obviamente, de ampliación del proceso de integración regional, concentrado más en América del Sur, aunque en la región andina y en América Central también aumentan las iniciativas de integración bajo formas propias y con cooperación más estrecha con Estados Unidos, Europa y Asia (China y Japón).

La primera de esas dimensiones es la comprensión de que la base para una mayor seguridad y mejor integración de la región es el sistema democrático consustanciado en la Carta Democrática de OEA y en la del Mercosur, excluyendo la posibilidad de golpes antidemocráticos. A pesar de alguna que otra crisis, la región fue sedimentando ese sentimiento con creciente participación de la sociedad civil y de las instituciones de varios Estados, adquiriendo índices básicos de democracia —en algunos países todavía limitados cuando no violados— con esfuerzos para que no sean vulnerados los derechos humanos de la ciudadanía y su proyecto de desarrollo e integración.

De ahí que toda la discusión en torno al bolivarianismo de Chávez (Venezuela), de Correa (Ecuador), en cierto sentido las políticas de Evo Morales (Bolivia) o mismo de los Kirchner (Argentina) adquiere un ritmo o tenor que desentona con los cánones democráticos como principios del funcionamiento plural de la sociedad y de la política, como parece imperar en Brasil, Chile, Perú y mismo en Colombia (desde la realidad de un conflicto mucho más profundo con limitaciones a los derechos civiles) y en Uruguay.

En términos realistas, y al margen de esas diferencias políticas e ideológicas, importantes ciertamente, el hecho es que hoy, más que nunca, la región viene generando sus propios mecanismos de desarrollo, tanto en cuestiones relativas a la seguridad como en cuanto a sus complejas relaciones de integración progresiva. Datos recientes revelan que la mayoría de los latinoamericanos prefiere cambios democráticos, aunque sean paulatinos.

Por otro lado, se plantea el problema serio de la seguridad regional en relación con la situación colombiana, donde el gobierno central combate hace décadas a las guerrillas, transformadas gradualmente en el brazo

armado insurrecto del narcotráfico y estimuladas por la “industria del secuestro”. También la presencia todavía marcada de las fuerzas paramilitares, actualmente fuera de la ley del Estado de derecho y, más todavía, la intervención de Estados Unidos en un conflicto de un Estado soberano, plantean la cuestión de la internacionalización de un conflicto que hoy es completamente regional.

El conflicto afecta las fronteras con Panamá, Venezuela, Perú, Ecuador y Brasil, que son intermitentemente violadas tanto por las FARC como por el propio aparato militar de Colombia (desde la invasión al territorio del Ecuador hasta ciertas incursiones de helicópteros del Estado colombiano en la Amazonia brasileña...).

La segunda cuestión es la de la propia integración que se inició con el proceso de cooperación entre Brasil y Argentina, especialmente la arquitectura *sui generis* creada por ambos países en el área de confianza mutua de no proliferación nuclear, la creación de la ABACC (Agencia Brasileño-Argentina de Confiabilidad y Control), seguida del acuerdo cuatripartito de naturaleza jurídica internacional, al que adhirieron la Argentina, Brasil, la ABCC y la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA). No es menor la construcción de un amplio entendimiento que comprende la firma de todos los regímenes de no proliferación de armas de destrucción masiva.

Esa base de confianza mutua entre Brasil y Argentina abrió el camino a una mayor cooperación. El proceso se inició con la superación de las diferencias relativas a los recursos hidroeléctricos compartidos (las centrales hidroeléctricas de Itaipú en Brasil y de Corpus en Argentina) y paulatinamente evolucionó hacia la cooperación en materia de seguridad en el área de la diplomacia nuclear ya citada arriba.

Cabe señalar que la Guerra de las Malvinas (1992) reforzó la reaproximación entre Brasil y Argentina en el área diplomática, comercial y de seguridad, y actualmente se discute la creación de una empresa binacional de enriquecimiento de uranio para competir en el mercado internacional. Finalmente, acuerdos bilaterales en el área económica derivaron en la creación del Mercosur (1991), al que también se incorporaron Paraguay, Uruguay y, más recientemente, Venezuela.

En cuanto al Mercosur, resta aún mucho por hacer y actualmente parece más un barco anclado en un astillero esperando ser reparado. Dificultades macroeconómicas con los socios, dificultades económicas de los vecinos,



## América Latina: panorama de seguridad e integración **19**

especialmente de la economía argentina, son cuestiones estratégicas a ser resueltas.

La integración de la infraestructura –energía, transportes y comunicaciones– está siendo impulsada por la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), foro lanzado en el Encuentro de Presidentes Sudamericanos, realizado en Brasilia en 2000. El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil tuvo un papel destacado en las iniciativas de financiamiento de proyectos para inversiones de infraestructura física, así como otros bancos brasileños, además de la Corporación Andina de Fomento y el apoyo decisivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Por un lado, el nivel de producción y de comercio intrarregional está bien desarrollado y las iniciativas de IIRSA siguen un ritmo razonable de ejecución. Por el otro, la estructura institucional orientada hacia las cuestiones de seguridad y paz todavía se encuentra en una fase de lento desarrollo, aunque desde 2009 se observa cierto avance.

Entre las mayores preocupaciones de la nueva agenda de seguridad regional figuran amenazas globales como tráfico de drogas, crimen organizado internacional y mismo la violencia urbana que sacude las capitales de la región.

En este contexto se justifica la iniciativa de la diplomacia brasileña, lanzada por el gobierno de Lula en el Encuentro Presidencial de América del Sur (2008) con alta motivación político-diplomática: la Unión de las Naciones de América del Sur (Unasur). La Unasur marca un giro significativo de la política exterior brasileña, que hasta entonces se mantenía más distante de proyectos conjuntos con la comunidad sudamericana, privilegiando las relaciones bilaterales. Hoy se escuchan incluso críticas, dentro y fuera del Palacio Itamaraty, sobre las actividades diplomáticas brasileñas del gobierno de Lula.

En la ocasión del lanzamiento de la Unasur fue creado también el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), con la participación de la mayoría de los ministros de defensa como los de Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guayana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

En Santiago de Chile, el CDS asumió un compromiso histórico en la coordinación de las políticas de defensa como órgano de diálogo y cooperación política regional. En ese mismo encuentro se encomendó al Ministro de Defensa de Chile elaborar un plan de cuatro años.

En principio, el CDS no es una alianza militar tradicional (como es la OTAN) y tampoco será organizada una Fuerza Armada Sudamericana. El CDS tiene, sin embargo, como objetivos centrales:

- a) apoyar medidas de construcción de confianza mutua,
- b) intensificar la integración regional y
- c) profundizar el diálogo y la cooperación en cuestiones de defensa de la región.

Más allá de estos objetivos centrales, el CDS presentará informaciones claras y transparentes sobre los gastos de defensa, establecerá un proyecto conjunto de presupuesto de defensa, índices económicos de defensa (conforme al modelo ya desarrollado por la Comisión Económica para América Latina, CEPAL) y propuestas para la posición común en foros multilaterales de seguridad.

Cabe señalar, además, que América del Sur es una de las últimas regiones del mundo en establecer un foro permanente como el CDS, que ofrece el espacio adecuado para la resolución de conflictos regionales y de frontera, así como la lucha contra el terrorismo (y otras formas de extremismo, separatismo e insurgencia armada).

En síntesis, el Consejo de Defensa Sudamericano ofrece un marco jurídico, político y diplomático innovador, para:

- Políticas de defensa conjuntas en América del Sur.
- Intercambio de personal de las Fuerzas Armadas y realización de ejercicios militares conjuntos.
- Operaciones conjuntas en misiones de paz de la ONU y misiones especiales de la OEA.
- Intercambio de perspectivas y análisis políticos en los escenarios de defensa mundiales.
- Integración de la industria de base para la defensa regional.

En muchos círculos el CDS aún es percibido como producto de la decisión de Brasil de enfatizar su rol en la región como parte de una estrategia brasileña tendiente a lograr su inserción en el plano internacional de seguridad, que pasa por un papel más activo en las misiones de paz de la ONU y en misiones especiales de la OEA e incluye el objetivo de obtener una banca permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

## América Latina: panorama de seguridad e integración **21**

El tercer y último elemento a considerar es el proceso de globalización. En ese sentido, América Latina y, especialmente, América del Sur, vivieron la llegada de capitales extranjeros, además de la apertura comercial y de comunicaciones, trayendo en el primer momento ciertos desequilibrios regionales. Sin embargo, y ya en una segunda etapa, la globalización también servirá para que los capitales latinoamericanos, y especialmente brasileños, se internacionalicen por doble vía, aun cuando el patrón de inserción regional sea desigual en relación con el capital extranjero.

### **V. Las iniciativas regionales de seguridad**

Más allá de la reivindicación de nuevos mecanismos, el proceso de democratización que se viene desarrollando desde la década de 1980 busca articularse con los mecanismos regionales de seguridad en función de las instituciones más tradicionales.

De acuerdo con la Carta de la OEA, la seguridad es vista a partir de una visión colectiva (Rojas Aravenas, 2003). Tanto el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) como el Pacto de Bogotá (Tratado de Solución Pacífica de Conflictos) fueron construidos como pilares del sistema de seguridad hemisférica. Sin embargo, el TIAR dejó de tener su eficacia jurídica y política con la Guerra de las Malvinas y el Pacto de Bogotá nunca fue aplicado (Herz, 2003, pág. 133).

Más allá de las bases de seguridad regional, debemos mencionar la Junta Interamericana de Defensa (JID, 1952). La JID siempre se caracterizó por una visión fundamentada en la Doctrina de Seguridad Nacional, que produjo toda una serie de regímenes militares en América Latina en el período de la Guerra Fría. Formalmente poco activa en el sentido de la prevención y de la resolución de conflictos y de escasa transparencia en lo que se refiere a las atribuciones, la JID dejó a un lado la gestión multilateral de paz y seguridad regional en favor de grupos *ad hoc* iniciados a partir de la Cumbre de las Américas y la Reunión de los Ministros de Defensa. Tampoco se puede dejar de mencionar el papel extrainstitucional del Grupo de Río, que por su naturaleza más informal de cumbres presidenciales, en los últimos 15 años ha dado importante apoyo a iniciativas de prevención, resolución y gestación de conflictos regionales.

La estructura de seguridad de la OEA fue concebida para efectuar misiones de seguridad colectiva y para consultas diplomáticas relativas a la prevención de conflictos. Este último mecanismo fue diseñado especialmente para prevenir y solucionar conflictos entre Estados de la región en crisis, pero no siempre fue eficaz. En los últimos años, esos mecanismos evolucionaron y asumieron con más vigor los intensos dramas políticos y sociales ocurridos en el hemisferio.

En 1991, como parte de las nuevas iniciativas de seguridad, fue creada la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica. Su finalidad era desarrollar una serie de consultas entre distintas instituciones regionales de seguridad y organizaciones de la sociedad civil (OSC)<sup>1</sup> en el marco de la nueva perspectiva multidimensional, que plantea la necesidad imperativa de una mayor cooperación para solucionar problemas que involucran no sólo a uno sino a todos los Estados.

En 1995 se creó la Comisión de Seguridad Hemisférica, que pasó a ser un órgano permanente de la OEA, siendo su atribución la revisión del sistema hemisférico de seguridad (Brigagão - Dalla Costa, 3/5/2005).

Aun así, las condiciones de seguridad hemisférica son todavía motivo de preocupación. Una consulta efectuada en 2002 por la Comisión de Seguridad Hemisférica concluyó que el narcotráfico, las diversas modalidades del crimen organizado, el tráfico ilícito de armas, eran considerados los problemas prioritarios.

Pasada una década, la situación no indica una mejoría satisfactoria en ese campo, además de agregarse nuevas formas de violencia urbana como la de “las pandillas delictivas”, conforme a una expresión usada por Elsa Llenderrozas (Llenderrozas, 2010, pág. 47).

En el ámbito de la cooperación regional deben mencionarse las relaciones, cada vez más estrechas, entre la OEA y la ONU a partir de la década de 1990. Ese esfuerzo se debe a una revisión más amplia de los mecanismos regionales de seguridad. De esa forma, la cooperación se concretó a través de reuniones entre los representantes de la OEA y la ONU de aprobación de resoluciones conjuntas y de la firma de convenios. Las principales áreas de cooperación son, entre otras, cuestiones humanitarias, remoción de minas, programas de derechos humanos.

El caso de Colombia es un buen ejemplo de cómo el mecanismo de seguridad regional de las Américas todavía no se completó. La cooperación más estrecha con el Consejo de Seguridad, a través de la creación de canales

## América Latina: panorama de seguridad e integración **23**

permanentes de comunicación e intercambio, posibilitaría a la OEA mejorar su capacidad de generar un clima de paz a través de procesos más eficientes de toma de decisiones. Al respecto cabe mencionar el artículo 53 de la Carta de la ONU. A partir de la década de 1990 se advierte una renovación institucional en la OEA con relación a nuevas concepciones de seguridad.<sup>2</sup>

La perpetuación de situaciones de conflictos no resueltos como el de Colombia es un riesgo que no puede dejar de preocupar a toda la región. De continuar prolongándose en el tiempo, en el año 2014, al finalizar el mandato del actual presidente Juan Manuel Santos, el conflicto armado colombiano habrá cumplido 50 años, o sea, medio siglo de vida activa.

Esta persistente “guerra sin nombre” (feliz expresión del historiador colombiano Gonzalo Sánchez) que se vive en el corazón de América del Sur y que atrae la participación nada estabilizadora de actores hemisféricos y extra-regionales como los EUA, podría ser desactivada con una salida política encuadrada en una visión más amplia de seguridad humana (Tokatlian, 2010, págs. 32-33).

En esa área podemos mencionar nuevas acciones de carácter más permanente y de ámbitos diversos y prácticos. Uno de estos mecanismos han sido las conferencias de ministros de Defensa desde 1995, con quince años de actividades bastante orientadas hacia políticas en las que las medidas de seguridad y defensa pasaron a tener un tono de comunicación más transparente, abierto y convergente, a pesar de evidenciarse contrastes y diferencias en el enfoque, por ejemplo entre los EUA y algunos países de América del Sur.

No obstante, América del Sur en particular está retomando niveles nada recomendables en términos de “carrera armamentista”, alimentada inicialmente por el régimen de Hugo Chávez en Venezuela, pero seguida de cerca por Colombia, Chile y Brasil (Brigagão - Paz Neves, 2008, págs. 21-36).

Entre estos temas, merecen especial atención las nuevas amenazas. América Latina, el Caribe y América del Sur están hoy más dominados por los conflictos intraestatales que por los tradicionales conflictos interestatales. La política de seguridad regional en el inicio del siglo XX viene examinando con especial atención las nuevas amenazas, intentando crear nuevas estructuras y mecanismos para enfrentar desafíos igualmente nuevos.

Como bien destaca el analista político Juan Gabriel Tokatlian: “Es paradójico que la debilidad estatal se presente –con razón– como un peligro significativo, pero no así la desregulación del mercado. Esto último nos

afectó y afecta por su impacto devastador para el bienestar básico de las sociedades en el área. La proliferación armamentista es una cuestión crítica –a no dudarlo– pero la reaparición de estrategias de contrainsurgencia entre las principales potencias de Occidente con planes estratégicos también lo es para nosotros” (Tokatlian, 2010, pág. 32).

Este nuevo tipo de militarismo de baja intensidad es muy poco debatido en la región y cuenta con un actor que demuestra estar poco interesado en el tema –en términos de políticas compensatorias para su limitación en la región–, que es Estados Unidos. Por otra parte, la defensa y la confianza de la democracia y de los derechos humanos son vitales para la región y no representan una amenaza a la seguridad de Estados Unidos.

Según revelaciones del sitio Wikileaks, Brasil no confía en las intenciones de Estados Unidos particularmente en relación con Amazonia, con los esfuerzos de Brasil por la integración y, más recientemente, con los hallazgos de petróleo en su litoral. Entre julio de 2006 y octubre de 2009, Wikileaks se refiere a reacciones contrarias de Brasil al, entretanto recientemente firmado, Acuerdo de Cooperación de Defensa Estados Unidos-Colombia: “Brasil se siente celoso porque no le gusta que los temas sean negociados o discutidos sin que él aparezca liderando el proceso. El embajador Marcelo Biato, consejero de política exterior del Palacio Itamaraty, explicó a los norteamericanos que, aunque reconociendo el derecho soberano de Colombia a negociar un acuerdo militar con Estados Unidos, Brasil no podría ignorar las serias implicaciones de ese Acuerdo para la estabilidad de la región.

Mientras que Estados Unidos, como también otras potencias, mantengan la presencia en la región, será una cuestión difícil y neurálgica que resurgirá periódicamente y exigirá una administración constante. Si bien Brasil comprende las razones de la presencia de Estados Unidos en Colombia, la meta del gobierno brasileño es trabajar para remover las condiciones que hacen necesaria tal presencia.” (*O Globo*, 4-1-2011, pág. 34).

Lo que se puede deducir es que estos hechos, junto con las preocupaciones de Brasil en relación con la IV Flota de Estados Unidos actuando en la región con el justificativo de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo y las viejas preocupaciones sobre la Amazonia, ponen de manifiesto el bajo nivel de confianza que muchos brasileños tienen en Estados Unidos, un aspecto esencial a tener en cuenta en la medida en que se busca expandir la relación bilateral (*O Globo*, 4-1-2011, pág. 35).

## América Latina: panorama de seguridad e integración **25**

Así como Estados Unidos no representa, como quieren hacer creer Hugo Chávez y sus asociados así como algunas iniciativas de la diplomacia brasileña, un actor antagónico de América Latina, Washington podría convertirse en un problema para nuestra región si lleva a las fuerzas armadas a desempeñar tareas fuera de sus competencias específicas. Otro elemento perturbador se plantearía si Estados Unidos expandiera el papel del Comando Sur dependiente del Departamento de Estado en materia de relaciones interamericanas y si pretende que su agenda de seguridad sea también la agenda de toda la región (*O Globo*, 4-1-2011, pág. 35).

Al respecto, no se cumplieron totalmente las expectativas que generó la administración de Obama en cuanto a una profundización de las relaciones interamericanas con el fin de reforzar la democracia y los derechos humanos. Por el contrario, existe un déficit del gobierno de Obama en relación con nuestra región en cuanto a los aspectos de seguridad e incluso de integración. En ese sentido, se vuelven más o menos evidentes las contradicciones y ambigüedades con las que Estados Unidos se maneja en su relación con la región latinoamericana.

Con la victoria de los republicanos en las recientes elecciones legislativas podrían reforzarse e incrementarse aún más los obstáculos políticos internos en relación con el hemisferio sur. Valga citar como ejemplo del impacto de la nueva mayoría republicana la probable designación de Ileana Ros-Lehtinen para presidir la guerra fría en relación con Cuba.

En lo que se refiere a Venezuela y Brasil así como algunos otros países de la región, la tendencia es a mantener una atmósfera de pocas innovaciones y dar prioridad a otras áreas y temas estratégicos de la política norteamericana para la región. Durante el gobierno de Lula, las relaciones con Brasil se caracterizaron por muchas incomprensiones y falsas expectativas de ambos lados. Con la llegada del gobierno presidido por la primera mujer, Dilma Rousseff, se espera ahora que se pueda alcanzar un nuevo enfoque, más maduro y realista.

De cualquier forma, la creciente proyección internacional de Brasil y su liderazgo como *soft power* regional, como el impulso dado a Unasur, posiblemente pueda sufrir cambios realistas aunque modestos. De cualquier forma, es interesante mencionar el acuerdo militar entre Brasil y EUA, firmado en 2010, luego de que Brasil manifestara sus críticas al Plan Colombia para uso de siete bases militares en territorio colombiano. El nuevo acuerdo Brasil-EUA garantiza una mayor cooperación entre las dos

fuerzas armadas en varias áreas que podrán mejorar un aspecto hasta entonces poco productivo y políticamente confiable existente entre los dos mayores países de las Américas (Serbin, 2010, págs. 43-44).

## VI. Nuevas perspectivas de confianza mutua

Quisiera señalar también que existe un clima de confianza mutua en el continente latino y sudamericano con métodos de homologación de los gastos de defensa, énfasis en el papel del Libro Blanco de Defensa como medida de confianza mutua y el ejercicio de operaciones de paz de las fuerzas armadas latinoamericanas.

Por lo tanto, la seguridad y la sociedad ingresan en una nueva fase de posibilidades de cooperación regional con el ingreso de civiles en el área de defensa, la experiencia en los procesos de desarme y la contribución de las fuerzas armadas al desarrollo social a través de su participación en la logística y la inteligencia en los esfuerzos de orden público contra el narcotráfico, el bandidaje y el crimen organizado, etc.

Como culminación de ese proceso de renovación en el ámbito de la seguridad regional, se realizó la Conferencia Especial Hemisférica (México, octubre de 2003), que finalizó con la Declaración sobre la Seguridad en las Américas. Su sentido es fortalecer los mecanismos del sistema interamericano relacionado con los diversos aspectos de seguridad en el hemisferio para que se produzca mayor coordinación y cooperación entre ellos.

Fueron abordadas dos cuestiones que tienen una validez muy importante para los días actuales en términos de políticas públicas:

Mejorar la capacidad tanto de la OEA como de los Estados americanos para enfrentar: (i) las amenazas tradicionales y (ii) las nuevas amenazas y otros desafíos relacionados a la seguridad regional.

Esa agenda fue propuesta por los Estados miembros, en el sentido de una implementación práctica con resultados que fueran siendo avalados en las conferencias especiales hemisféricas posteriores.<sup>3</sup>

Con respecto a otras formas de colaboración sobre cuestiones de seguridad, debemos observar la creciente cooperación articulada entre organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas que practican la diplomacia citada. Cabe señalar las iniciativas desarrolladas por la



## América Latina: panorama de seguridad e integración **27**

Coordinación Regional de Investigación Económica y Social (CRIES) en el sentido de articular movimientos, organizaciones sociales y Estados en una perspectiva multidimensional de seguridad.<sup>4</sup>

Los desafíos de los movimientos sociales y de las organizaciones de la sociedad civil en las Américas vienen construyendo redes y organizaciones sociales con creciente aspiración de influir en los procesos regionales y contribuir a impulsar el proyecto de integración.

Es necesario que ese esfuerzo de la sociedad civil no sea desvinculado de la dinámica de los desarrollos locales y regionales, ni de la dinámica global. Ese esfuerzo está basado en las demandas y las aspiraciones locales y busca aglutinar fuerzas en torno a proyectos y temas específicos con el objetivo de promover una mayor interacción con interlocutores claramente identificados en los gobiernos locales, nacionales y regionales, juntamente, con los movimientos y las organizaciones sociales de carácter global.

Aquí debemos poner el énfasis y las prioridades en los diversos aspectos sociales y políticos en la promoción y la defensa de los llamados *bienes públicos globales*, como erradicación de la pobreza y de la desigualdad, defensa del medioambiente, igualdad de género y desarrollo, defensa y promoción de los derechos humanos y de los derechos económicos, sociales y culturales (Serbin, 2003, págs. 165-222).

En el ámbito de las organizaciones regionales se asiste a una mayor dinámica por parte de estos organismos (OEA, Unasur, CDS) en relación con la participación de la sociedad civil en sus resoluciones. A pesar de sus limitaciones, el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en materia de prevención y resolución de conflictos ha sido más fructífero en los países en los que la OEA desarrolla iniciativas pioneras, especialmente donde tiene misiones específicas para una mayor articulación con las organizaciones de la sociedad civil (Milet, s/f).

Avanzar en esos aspectos simultáneamente genera, desde luego, una expectativa de acción colectiva. La región deberá demostrar, dentro de nuestra larga tradición histórica, que cuando se plantean amenazas a la seguridad regional se movilizan fuertemente los recursos de las sociedades para contener y resolver tales conflictos.

Es aquí donde radica el gran desafío de consolidar una seguridad regional colectiva junto con el esfuerzo de la integración física, productiva y social.

## Anexo 1 Mapa de América Latina



Fuente: extraído del site <http://portugues.avis-int.com/>.

### Notas

1. Podemos citar entidades ligadas a la lucha contra el terrorismo, contra el tráfico de drogas y de prevención en materia de salud pública como el Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE), el Comité Interamericano Contra las Drogas (CICAD) y la Organización Panamericana de Salud (OPS).
2. La constitución de la Conferencia Especial sobre Seguridad fue formalizada en la II. Cumbre Presidencial de las Américas, en Santiago de Chile, 1998. A través de la Comisión de Seguridad Hemisférica, los Presidentes solicitaron a la OEA profundizar los temas relativos a las medidas de fomento de confianza mutua y seguridad.
3. Declaración de la Seguridad en las Américas, 2003, págs. 277-295.
4. En Brasil, a partir de la iniciativa del autor, está siendo desarrollada la *Escola Sérgio Vieira de Mello – EPAZ*, creándose programas para capacitación, entrenamiento y servicios digitales que, dentro de la visión de la diplomacia citada, pueden contribuir a evitar, mitigar o superar conflictos internacionales.

## Referencias bibliográficas

- BONILLA, ADRIÁN - CEPIK, MARCO (2004). "Seguridad Andino-Brasileña: Conceptos, Actores y Debates", en Cepik, Marco y Ramirez, Socorro (eds.), *Agenda e Seguridad Andino-Brasileña – primeras aproximaciones*, Bogotá, UFRGS/IEPRI/Friedrich Ebert Stiftung.
- BRIGAGÃO, CLÓVIS (2008), "América Latina – panorâmica das tendências", en *Annualia 2008-2009*, Lisboa, Enciclopédia Verbo, págs. 83-95.
- BRIGAGÃO, CLÓVIS - DALLA COSTA (2005). Presentación oral en el Seminario Estructuras y Dinámicas Regionales de Seguridad: Características y Tendências Contemporaneas, *CEBRI/UnB*, Documento de Trabalho No. 5, Rio de Janeiro, 3/05/2005.
- BRIGAGÃO, CLÓVIS - FERNANDES, FERNANDA (2008). "El rol de Brasil en la integración de América Latina", en Altmann, Josette - Rojas Aravena, Francisco (Eds). *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI.
- BRIGAGÃO, CLÓVIS - NEVES, LEONARDO PAZ (2008). "Is There an Arms Race in South América?": IV International Security Conference Forte Copacabana – International Security – A European-South American Dialogue, *FKA/Chaire Mercosur-U. Paris/CEBRI/CEAs*, Rio de Janeiro, 15-17 November 2007.
- CALLE, FÁBIAN (2006). "A Agenda de segurança no Mercosul: a hora da segurança cidadã e as ameaças transacionais como chaves da cooperação", II Conferência do Forte Copacabana, Segurança Internacional – Um Diálogo Europa – América do Sul 2005, Rio de Janeiro, *FKA/CEBRI/Chaire Mercosur-U. Paris/Centro de Estudos das Américas*.
- COSTA, LUIZ CARLOS (2009). "Revisiting Borders between Civilians and Military: Security and Development in Post-Conflict Situations in UM Peace Operations", en Hamann, Eduarda (Org.). *Security and Development in Peace Operations and Post-Conflict Situations*. Rio de Janeiro, VIVA RIO, pág. 19-23.
- COSTA, SÉRGIO PAULO MUNIZ (2007). "A Modernização da Junta Interamericana de Defesa: Uma Perspectiva Brasileira", Rio de Janeiro, *CEBRI*, Artigos, Vol. 2, Año II, Abril-Junio,
- DEF, VÁRIOS autores (2010), "Inseguridad regional", en *TAEDA*, Año 5, No. 64, diciembre 2010, Buenos Aires, pág. 30-49.
- FKA (2004), Vulnerabilidades de uma região pacífica: América Latina no começo do século XXI, Análises e Informações Nro. 16, Rio de Janeiro, *FKA*.
- GRATIUS, SUSANNE (2010). "La EU y el círculo vicioso entre pobreza y seguridad en América Latina", Working Paper 98, Mayo, Madrid, *FRIDE*.
- HERZ, MONICA (2003). "La seguridad en las Américas: enfoques críticos y conceptos alternativos", en Ralph Grabendorff (Ed.). *Seguridad regional en las Américas*. Bogotá, FES/FondoEditorial SEREC.

- LANTIS, JEFFREY S. (2009). "Strategic Culture: A Multifaceted Cultural Approach to the Study of Latin America – case study guidelines". FIU-Southcom Academic Consortium, Florida International University's Applied Research Center, Miami (USA).
- LLENDERROZAS, ELSA (2010). "El multilateralismo efectivo: un desafío para el Continente", en *DEF*, Año 5, Nr. 64, diciembre, Buenos Aires, pág. 42.
- MERKE, FEDERICO (2009). "América do Sul e a agenda de segurança hemisférica: o desafio das assimetrias". V Conferência do Forte Copacabana – Segurança Internacional – Um Diálogo Europa – América do Sul, Rio de Janeiro, FKA/Chaire Mercosul-U. Paris/CEBRI/CEAs/União Européia/ EADS.
- O GLOBO*, "Segredos de Estado", Rio de Janeiro, 4/01/2011, págs. 34-35.
- OLIVEIRA, MARCOS GUEDES (2009). "Segurança e Governança na América do Sul" en Marcos Guedes de Oliveira (Org.). *Segurança e Governança nas Américas*, Olinda (PE), Livro Rápido.
- PALMA, HUGO (2007). *Seguridad – Alcances y desafíos*. Lima, CEPEI.
- PEREIRA, IZABELA ((2007). Paz, democracia y conflictos em Sudamérica, Buenos Aires, *Rotary International/Inter Patris/U. del Salvador*.
- ROJAS, FRANCISCO (2005). *La gobernabilidad en América Latina – Balance reciente y tendencias a futuro*. FLACSO (Secretaría General), San José Costa Rica.
- SERBIN, ANDRÉS (2010), "Sin novedad en el frente: una nueva coyuntura hemisférica?", en *DEF*, Año 5, Nr. 64, Diciembre, Buenos Aires, págs. 43-44.
- \_\_\_\_\_ (2010), OEA y UNASUR: seguridad regional y sociedad civil en América Latina. Documentos CRIES 14, Buenos Aires, CRIES.
- SERBIN, ANDRÉS - UGARTE, JOSÉ MANUEL (2007). "Prevención de conflictos armados y sociedade civil em América Latina y el Caribe", en Andrés Serbin (Coord.). *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Icaria.
- TOKATLIAN, JUAN GABRIEL (2010). "Repensando los desafíos para la región", en *DEF*, Año 5, Nr. 64, diciembre, Buenos Aires, págs. 32-35.

## RESUMEN

El presente trabajo plantea un panorama general sobre América Latina con énfasis en América del Sur. Se establecen relaciones dinámicas entre los patrones y las circunstancias históricas y políticas en el tema de la seguridad regional en todas sus dimensiones, y las cuestiones del desarrollo, entendidas desde el punto de vista del proceso de integración por el que atraviesa la región.

## América Latina: panorama de seguridad e integración **31**

En tal sentido, es preciso abordar e interpretar diferentes temas a partir de lo que es necesario hacer y la forma de hacerlo, buscando una aproximación a la realidad de los cambios que la región viene experimentando desde el retorno a la democracia en la década de 1980, pese a haber sido calificada ésta como década perdida. Se abordan los temas de la democracia, de la regionalización y la integración económica, comercial y física, así como de la globalización. Sus efectos negativos y positivos son tratados de manera tal que permiten hacer un balance y ofrecer un panorama sobre ambas cuestiones: seguridad e integración.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXVIII - N° 1 - Marzo, 2011