



Nuevas tendencias en seguridad y defensa en América Latina

Pablo Celi*

1 El sistema en ciernes: de la defensa hemisférica a la seguridad regional

La seguridad y la defensa en América Latina atraviesan una etapa de transformaciones políticas e institucionales, relacionadas con la reestructuración del sistema interamericano, las políticas multilaterales, y los regímenes de cooperación interestatal.

Este proceso se encuentra determinado por diversos factores: las nuevas dinámicas de integración regional, el desarrollo de los sistemas políticos de los países del área, la naturaleza de los conflictos y factores de riesgo regionales y subregionales, y la interacción de los diversos enfoques sobre los alcances de la seguridad y la defensa, su dimensión institucional y los ámbitos regionales en los que se desagregan, en un contexto de asimetrías y reordenamiento de los factores económicos, políticos y militares que las determinan.

La articulación de las políticas de seguridad y defensa, en un sistema de seguridad multilateral y la formulación de una agenda de seguridad común, son objeto de preocupación en los diversos foros hemisféricos y subregionales. Los debates transitan entre la obsolescencia de las concepciones de defensa hemisférica (propias de la guerra fría) y el surgimiento inconcluso de un sistema de seguridad regional, correspondiente a una visión multilateral y cooperativa de seguridad colectiva acorde a las nuevas dinámicas integracionistas.

■ La seguridad y la defensa en América Latina atraviesan una etapa de transformaciones políticas e institucionales.

*Universidad Central del Ecuador

El denominado sistema interamericano¹ no ha logrado expresar la conformación de una comunidad regional de naciones ni un sistema político multilateral pleno. Por tanto, tampoco ha estructurado un sistema efectivo de seguridad colectiva, favoreciendo el ocultamiento de las particularidades subregionales y acompañando a la cooperación militar sujeta al bilateralismo, con escasa incidencia en los procesos de la seguridad global.

El escenario hemisférico evidencia una débil integración e identidad regional, sobre un campo de significativas asimetrías y heterogeneidad estructural en sus sociedades, economías y sistemas políticos, que dificultan el establecimiento de un orden de intereses comunes en materia de seguridad regional.

La dispersión política coexiste con una desarticulación de las agendas de seguridad, económicas y políticas, acentuando la no correspondencia entre las denominadas zonas de paz y las zonas de comercio que se anuncian en el continente. A pesar de la intensa acción política que se ha desarrollado a partir de la década de los noventa, en pos de establecer consensos hemisféricos, que estimuló la dinámica de las Cumbres Presidenciales de las Américas², las diferentes perspectivas y posiciones en el entorno regional se evidencian en las limitaciones para el establecimiento de un amplio acuerdo de integración y comercio hemisférico y un esquema de seguridad colectiva común.

Más allá de la diplomacia de cumbres y los múltiples encuentros multilaterales de índole sectorial, en la región persiste el desfase entre las definiciones de seguridad hemisférica y las prioridades e imperativos políticos – militares de los Estados del área, que responden a una diversidad de intereses y contextos nacionales, vecinales y subregionales. Distintos conceptos de seguridad y diferentes diseños de política de defensa se mantienen en el continente, en ausencia de un reconocimiento de amenazas comunes y de percepciones compartidas acerca de riesgos y desequilibrios, lo suficientemente extendidos como para configurar una agenda y un sistema de acción colectivo en seguridad.

Al no estructurarse como un sistema integral, la seguridad hemisférica se ha caracterizado por el fraccionamiento de su institucionalidad en una pluralidad de regímenes, mecanismos e instituciones, en los que se sobreponen:

- los procesos políticos propios de foros multilaterales;
- los acuerdos de cooperación subregionales o bilaterales; y,
- los programas de cooperación militar, como un subsistema relativamente formalizado de relaciones entre Fuerzas Armadas de la región.

Las Cumbres Presidenciales de las Américas han cubierto el vacío institucional originado por la debilidad de las instancias políticas hemisféricas; por la prolongada crisis de la OEA; por la obsolescencia e inoperatividad de la Junta Interamericana de Defensa, y la intrascendencia del TIAR y el Pacto de Bogotá para el tratamiento de los problemas de seguridad regional.

En este contexto, la OEA viene buscando, en el último período, un reposicio-

■ El escenario hemisférico evidencia una débil integración e identidad regional, sobre un campo de significativas asimetrías y heterogeneidad estructural que dificultan el establecimiento de un orden de intereses comunes en materia de seguridad regional.

1 Estructurado alrededor de la OEA en lo político y referido al TIAR y a la Junta Interamericana de Defensa, en lo militar.

2 Tres Cumbres Presidenciales de las Américas: Miami (1994), Santiago de Chile (1998) y Québec (2001); y dos Cumbres Extraordinarias Santa Cruz, Bolivia (1996) y Monterrey, México (2004); a los que se sumaría la IV Cumbre Presidencial de las Américas, prevista para noviembre 2005 en Mar del Plata, Argentina.



namiento institucional frente a la seguridad hemisférica, acogiendo a la inclusión de la problemática de la seguridad y la defensa en la agenda de las Cumbres Presidenciales³.

Sin embargo, el disenso entre los países latinoamericanos respecto de las nociones y estructuras de seguridad y defensa hemisféricas y la incertidumbre política y la fragilidad institucional, se mantuvieron hasta la Conferencia de Seguridad Hemisférica en México (2003). No se superaron con este encuentro, trasladándose a diversos foros multilaterales⁴ hasta la actualidad, en cuanto la Conferencia no llegó a establecer una política hemisférica de seguridad y defensa común ni definió un marco institucional unívoco.

Las definiciones generales esbozadas en los encuentros políticos continentales y los acuerdos sobre regímenes específicos⁵, no han logrado integrar los imperativos propios de los Estados del área y están lejos de corresponder al tratamiento y solución de conflictos localizados y situaciones de seguridad subregional y vecinal.

En los procesos post Conferencia, se mantiene la diversa perspectiva con la que los países del área miran la cooperación en estas materias⁶. También, las diferentes percepciones sobre las nuevas amenazas y factores de riesgo, que se reflejan en las particularidades de las políticas de defensa nacionales, y aún impiden una reestructuración concertada de la seguridad hemisférica, dada la inexistencia de un concepto de seguridad más riguroso en lo político y en lo institucional, que permita establecer la diferenciación efectiva entre lo tradicional y lo nuevo en el sistema interamericano.

2. Redefiniciones políticas y desagregación subregional de la seguridad

a. El concepto de seguridad

La actual agregación de la seguridad en la agenda política multilateral, se deriva de los impactos subregionales o vecinales de crisis internas en Estados del área y el riesgo de desborde, internacionalización y regionalización de conflictos de matriz nacional. Estos conflictos están ligados a la inestabilidad y fragilidad de la institucionalidad política, los desequilibrios económicos y el ascenso de la conflictividad social, a partir de lo cual, la problemática de seguridad tiende a ser integrada como un elemento de la gobernabilidad democrática, dando lugar a su redimensión política desde el concepto de seguridad multidimensional⁷.

■ Desde su adopción, la definición de seguridad multidimensional no consigue expresar los objetivos y concepciones presentes en las agendas nacionales de los Estados del área.

3 Inicialmente, los aspectos de seguridad y defensa se incorporaron en las Cumbres en relación a las medidas de confianza mutua, la prevención de conflictos y solución pacífica de las controversias y el combate contra drogas y terrorismo. En la Cumbre de Québec (2001), se aborda el problema de la Seguridad Hemisférica, dándose inicio al proceso que culmina con la Conferencia Especial de Seguridad realizada en México en el 2003.

4 Desde la Cumbre Extraordinaria de Monterrey (2003), a los encuentros presidenciales subregionales de la CAN, el MERCOSUR o la Comunidad Sudamericana de Naciones, y a la propia VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (2004).

5 Los más significativos: Convención Interamericana contra el Terrorismo (CICTE), Convención interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD), Convención contra la fabricación ilícita de armas de fuego, municiones y explosivos (CIFTA), Convención Sobre transparencia en las adquisiciones de armas convencionales.

6 CP/CSH-430/02. Compendio de respuestas de los Estados miembros al cuestionario sobre nuevos enfoques de la seguridad hemisférica.

El concepto de seguridad multidimensional no suprime las diferencias de percepción y concepción acerca de su alcance y las áreas que corresponden estrictamente a la seguridad y a la defensa y, tampoco establece por sí mismo, ni un sistema ni una jerarquía a los problemas de seguridad, lo cual también debilita su definición sistémica y el ámbito institucional de su ejercicio.

La amplitud de campos hacia lo cuales la multidimensionalidad puede proyectarse, genera confusión respecto de su estructura institucional, mecanismos operacionales y regímenes específicos en los que se articula. Conlleva el riesgo de aludir a dimensiones difusas, a partir de las cuales se asignarían prioridades equívocas que ponen en cuestión su vigencia a la hora de establecer políticas y mecanismos concretos.

Desde su adopción, la definición de seguridad multidimensional no consigue expresar los objetivos y concepciones presentes en las agendas nacionales de los Estados del área, y tampoco ha sido suficiente para integrar sus políticas de seguridad y defensa en un esquema multilateral.

b. La caracterización de las amenazas

La formulación de un concepto multidimensional de seguridad se articula a una caracterización de las amenazas que trasciende la perspectiva exclusiva de la defensa militar, propiciando un tratamiento intersectorial de amplio espectro, que ha dado lugar a percepciones no unívocas de lo que se entiende por amenazas tradicionales y nuevas amenazas.

Se mantiene una diversidad de perspectivas nacionales acerca de los desequilibrios y factores de riesgo, más que la definición de amenazas comunes que aglutinen a la totalidad de países del área y aproximen sus políticas de defensa.

Quizá las diferencias más profundas están relacionadas con la inclusión del narcotráfico y el terrorismo entre las denominadas nuevas amenazas de carácter transnacional y no tradicional. Más allá de la retórica común, que las invoca ritualmente en los foros de seguridad, ninguno de estos fenómenos fundamenta una plataforma de seguridad de alcance hemisférico y, de hecho, son asumidos de distinta forma por las agendas de seguridad nacional de los países de la región. Se perciben amplios desacuerdos en torno a la relación de seguridad y defensa, cuando se plantean acciones cooperativas, frente al narcotráfico o el terrorismo, que incluyan uso de medios militares y medidas de fuerza⁸, a partir de lo cual, ha ido creciendo entre los países de la región la preocupación por la militarización de problemas de tratamiento policial y la paralela policialización de las Fuerzas Armadas.

c. El problema de la institucionalidad

La irresolución del problema de la institucionalidad de la seguridad hemisféri-

7 Este concepto de Seguridad introducido en la Declaración de Bridgtown (OEA- AG/DEC.27 (XXXII-O/02), fue recogido como un acuerdo fundamental en la Conferencia Especial Sobre Seguridad Hemisférica.

8 Las posiciones más discrepantes han sido las expresadas por México, que ha enfatizado que la adopción de medidas coercitivas, incluidas la constitución de fuerzas de observación y mantenimiento de paz, son atribución y facultad exclusiva del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, al cual se encuentra subordinada la OEA, en este campo, en virtud de la Cartas de la ONU y la OEA; y la de Brasil, que se ha opuesto a que se introduzcan instancias militares en la OEA.

■ Las dinámicas de seguridad se despliegan efectivamente en escenarios zonales más definidos dando lugar a un complejo sistema de subregiones.



■ A nivel subregional se ha puesto de manifiesto la tendencia a establecer acuerdos de seguridad orientados a garantizar zonas de paz y cooperación, que consideren las asimetrías, la diversidad de intereses y los contextos nacionales de las agendas de seguridad y defensa.

ca, se mantiene tras el concepto de arquitectura flexible, que reconoce, sin definirlos ni relacionarlos, diversos niveles, concepciones y situaciones en la seguridad hemisférica, ajenos a una escala de jerarquía y articulación sistémica.

La intención de institucionalizar el tratamiento de esta problemática desde la Comisión de Seguridad Hemisférica, mediante la redefinición de la JID y la reactivación del TIAR (extendiéndolos a funciones operacionales y poniendo a disposición de la OEA la competencia técnica, consultiva y operativa en materia de defensa y seguridad colectiva), enfrenta los límites de representatividad de estas instancias, que han sido superadas por las nuevas condiciones internacionales y no son el instrumento idóneo para el tratamiento de amenazas de nuevo tipo, no reductibles a aspectos militares.

Su mantenimiento, en ausencia de la definición de un ámbito institucional alternativo, lidia con las perspectivas de un sistema de instituciones más amplio e integral. En los hechos, induce una inercia conservadora en las estructuras y prácticas de seguridad hemisférica, mientras que al mismo tiempo se plantea la articulación de regímenes abarcales de seguridad cooperativa con plena integración de todos los Estados de la región.

d. El factor subregional

Los aspectos subregionales han ido adquiriendo primacía en las preocupaciones de seguridad de los países del área, en mucho impulsados por momentos críticos en las relaciones bilaterales, por el riesgo de regionalización de situaciones de violencia armada y, por el redimensionamiento de los procesos de integración política y comercial en el hemisferio.

Las dinámicas de seguridad se despliegan efectivamente en escenarios zonales más definidos, áreas de seguridad que comprometen las acciones y políticas de defensa de los estados colindantes con los conflictos, dando lugar a un complejo sistema de subregiones, más proclive a una articulación multicéntrica que a un esquema único e integrado de seguridad hemisférica; lo cual cuestiona muchos de los supuestos políticos e institucionales del sistema interamericano.

El horizonte estratégico tiende a ser visto desde una regionalización diferenciada y asimétrica, más que desde una zona de seguridad común a todos los países del continente, que, efectivamente, no definen sus políticas de seguridad y defensa nacionales ni su agenda multilateral con un sentido hemisférico.

A nivel subregional se ha puesto de manifiesto la tendencia a establecer acuerdos de seguridad orientados a garantizar zonas de paz y cooperación, que consideren las asimetrías, la diversidad de intereses y los contextos nacionales de las agendas de seguridad y defensa, y que, finalmente, determinen la desagregación de la seguridad hemisférica en escenarios subregionales: Área Andina, Centroamérica, Caribe y Cono Sur.

En estas condiciones, el sistema de seguridad hemisférico debe enfrentar las modificaciones de la institucionalidad regional y subregional, siendo necesario evaluar el funcionamiento de los compromisos internacionales para la reestructuración de los regímenes, organismos e instituciones de seguridad y defensa.