

53/2013

11 junio de 2013

Daniela Briones Riveros*

AMÉRICA LATINA: DESAFÍOS PARA
LA INTEGRACIÓN EN SEGURIDAD Y
DEFENSA

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

AMÉRICA LATINA: DESAFÍOS PARA LA INTEGRACIÓN EN SEGURIDAD Y DEFENSA

Resumen:

Si bien actualmente en América Latina se privilegia la cooperación y el consenso para enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad, a largo plazo aún resta implementar medidas comunes efectivas. En este sentido, el objetivo de este documento es entregar una visión general de los desafíos en seguridad y defensa que enfrentan las instancias de integración en Latinoamérica.

Abstract:

Even though nowadays in Latin America the cooperation and the consensus is favoured to face the new threats to the safety, in the long term still remains to implement common effective measures. In this regard, the purpose of this article is to provide an overview of the challenges in the field of security and defence that are faced by regional integration organisms in Latin America.

Palabras clave:

América Latina, Estados Unidos, defensa, fuerzas armadas, integración, seguridad, UNASUR.

Keywords:

Latin America, defence, armed forces, integration, security, UNASUR, United States.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

INTRODUCCIÓN

Los países de América Latina, tras el fin de la Guerra Fría, han enfocado sus esfuerzos en potenciar relaciones eminentemente cooperativas en diversos ámbitos. En un contexto que privilegia la solución pacífica de los conflictos y que tiende a la integración, la opción por la construcción de un régimen regional de seguridad se ha extendido cada vez más. Esto significa que las relaciones en seguridad y defensa se han reorientado «desde un eje basado exclusivamente en una estrategia disuasión (y defensa, según el caso), hacia otro en el cual los componentes disuasivos –que suponen conflictividad– se deben ir ajustando gradualmente a niveles coherentes con el incremento de la cooperatividad»¹.

Pese a lo anterior, aún quedan desafíos pendientes en Latinoamérica para lograr una verdadera integración en la materia, pues en general hasta ahora dichas iniciativas se han mantenido en el plano bilateral y no se han concretado espacios multilaterales que se hagan cargo de forma efectiva de las problemáticas comunes que afectan a la región, limitando la posibilidad del uso de la fuerza para resolver los conflictos y propendiendo al fortalecimiento de los valores democráticos desde una perspectiva que privilegie la protección de los derechos humanos.

El período de transición a la democracia vivido entre las décadas de los 80 y 90 implicó que Latinoamérica reconfigurara sus prioridades bajo un prisma diferente, que destaca la importancia de «las dimensiones económicas (procesos de integración) y político-sociales (sistema político democrático)»² en la región, así como de las nuevas problemáticas que podrían significar una amenaza a la seguridad de las naciones y de los nuevos actores que se hacen partícipes en los temas de seguridad, tales como organizaciones de la sociedad civil y las fuerzas armadas.

América Latina se encuentra en un período de ajuste en lo referido al modo en que se entiende la seguridad en la región como un asunto común –pues las problemáticas en este ámbito no afectan en igual grado a todos los países y las prioridades de cada Estado son disímiles– y a cómo plasmar dicha visión en un mecanismo que posibilite la integración en el ámbito de seguridad y defensa.

En este orden de ideas, el objetivo de este documento es entregar una visión general de los desafíos en materia de integración, específicamente en seguridad y defensa, que enfrentan América Latina en la actualidad, poniendo especial énfasis en las implicancias de la

¹ ROBLEDO Hoecker, Marcos y ROJAS Aravena, Francisco. «Construyendo un régimen cooperativo de seguridad en el Cono Sur. Elementos conceptuales, políticos y estratégicos». En *Fasoc*, año 17, No.1– No.2, enero–junio 2002, pp. 5-31.

²Ibíd, pp. 4.

transformación que ha tenido el concepto de seguridad desde su acepción tradicional a la noción multidimensional y a la dimensión cooperativa de la misma.

GUERRA FRÍA Y LA INFLUENCIA DE ESTADOS UNIDOS EN LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

En el contexto del panorama de bipolaridad extrema y lucha ideológica por la hegemonía mundial que significó la Guerra Fría, América Latina fue escenario de una serie de importantes cambios que, entre otros factores, contribuyeron a reconfigurar los requerimientos en términos de seguridad y defensa en la región.

Desde el período de la Independencia –y a pesar de la existencia de diversas instancias que demuestran la preocupación por los asuntos de seguridad y defensa a nivel regional³–, la relación entre las naciones Latinoamericanas, como una zona heterogénea constituida por países diferenciados, estuvo marcada por la desconfianza y la falta de determinaciones comunes. La consecuente inestabilidad y falta de cohesión en estos términos hicieron que Sudamérica no fuese considerada un actor de importancia en el escenario internacional.

Durante este período histórico, la posición de la región frente al mundo no había cambiado demasiado y como un área en la periferia del conflicto, sus definiciones en términos de seguridad remitían a los intereses de Estados Unidos⁴.

En este marco de gran conflictividad y polarización, las iniciativas de seguridad y defensa se entroncaban en términos de seguridad tradicional, «que responde fundamentalmente a la dinámica de los conflictos interestatales»⁵. En este sentido, se equiparó el concepto de seguridad nacional al de seguridad internacional, puesto que la seguridad se consideraba terreno casi exclusivo de «la intervención de estamentos militares, policiales [y] judiciales»⁶, y se estructuraba en torno a preceptos clásicos de amenaza interna y externa, o de la llamada lógica «amigo/enemigo».

³ GRIFFITHS, John. «Procesos de integración regional en defensa: ¿Consejo Sudamericano de Defensa –UNASUR– Un nuevo intento?». En *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, GCG Georgetown University, Vol. 3, No. 1, 2009 y ARANCIBIA, Fernando. «La Seguridad Hemisférica en la Década de los Noventa». En *Política y Estrategia*, No. 53, 1990.

⁴ Con el objetivo de consolidar su presencia en sus áreas de influencia, tanto la Unión Soviética como Estados Unidos pusieron en marcha diversos mecanismos de seguridad. En el continente americano fue el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) firmado en 1947, el acuerdo que cumplió dicho rol.

⁵ GARAY, Cristián y MILET, Paz. 2009. «La política exterior y la política de defensa en la región latinoamericana». En *Escenarios Actuales*, año 14, agosto 2009, p. 7.

⁶ RIVERA, Fredy. «Seguridad multidimensional en América Latina». En *Seguridad Multidimensional en América Latina*, FLACSO Ecuador, 2008, p. 11.

Daniela Briones Riveros

En Latinoamérica, esta noción se materializó en una oleada de regímenes autoritarios que, entre otros elementos, buscaban erradicar la influencia soviética que representaba el comunismo. A raíz de su situación política interna, la posición de la región frente al sistema internacional no cambió y siguió siendo considerado un actor de segunda categoría: el «patio trasero» de Estados Unidos. En este sentido, desde América Latina el sistema internacional se percibía primordialmente unipolar, pues la influencia de Estados Unidos era fundamental en las determinaciones concernientes a la seguridad y defensa⁷.

Tanto durante la Guerra Fría como en la actualidad, Estados Unidos ha sido un actor siempre presente, pues forma parte de «cualquier proceso de integración y cooperación regional, si sus intereses están de por medio»⁸. No obstante, luego de la caída del Muro de Berlín se supuso que el sistema internacional se continuaría configurando unipolarmente en torno a los valores y los intereses estadounidenses como gran potencia mundial, sin embargo, en América Latina surgieron una serie de matices valóricos y políticos importantes, que no necesariamente se alineaban con los valores propiciados por Norteamérica⁹.

«La crisis político-económica de Estados Unidos ha llevado a algunos a plantear la posibilidad de que el mundo queda sin un líder que propicie y universalice los principios de la sociedad occidental. Efectivamente el orden internacional, donde esta nación era el actor principal, con una alta voluntad y capacidad para intervenir, ha entrado en una etapa de reordenamiento, donde la posibilidad de que surjan liderazgos y alineaciones político-estratégicas diferentes, será una realidad»¹⁰.

Con todo, es esperable que Estados Unidos mantenga su lugar como referente mundial en materia de seguridad y defensa, pero en Latinoamérica ya no tendría la misma influencia que en el pasado pues el foco de la política exterior estadounidense está más centrado en la situación interna del país, en Medio Oriente y en Asia.

Esto, en cierto sentido, implica un cambio en la manera en que Estados Unidos participa en el sistema internacional, y ha propiciado el surgimiento de nuevos espacios para la participación de actores que en el pasado estaban a la sombra de los dictámenes norteamericanos. Para América Latina esto significa una modificación en la forma en que Estados Unidos ve la región, pues si bien durante la Guerra Fría la relación era de tutelaje, en

⁷CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES MILITARES (CESIM). *Informe Preliminar, Parte I: «Cooperación regional y defensa nacional. Una visión prospectiva al año 2010»*, Chile, 2000.

⁸Ibíd., p. 12.

⁹CHEYRE, Juan Emilio. «La debilidad de Estados Unidos y el cambio de escenario para occidente». En *Atenea*, No. 33, 2012.

¹⁰Ibíd., p. 37.

la actualidad ésta se definiría a partir de la igualdad o, más bien, a partir de la calidad de socios¹¹.

Desde esta perspectiva, para que América Latina sea capaz de encumbrarse como un actor relevante a nivel internacional en dicho ámbito, ha de institucionalizar adecuadamente una instancia regional que tenga como objetivo el propiciar la paz, la seguridad y los sistemas democráticos, así como también debe enfrentarse a aquellos factores que desestabilizan a la región, tales como la delincuencia organizada, la pobreza, la exclusión social y los riesgos a la salud de las personas, adoptando un enfoque cooperativo.

INTEGRACIÓN EN SEGURIDAD Y DEFENSA EN AMÉRICA LATINA: DEFINICIONES CONCEPTUALES Y LA PARTICIPACIÓN DE NUEVOS ACTORES

A partir de la década de los 90, entre otros aspectos, se reflató el cuestionamiento por el concepto de seguridad, pues ya no era equiparable la seguridad nacional con la internacional. Esto significó un cambio relevante, pues surgió la necesidad de redefinir las políticas en la materia: la seguridad se transformó en un asunto más complejo, que debía abarcar problemáticas que no son de orden estrictamente estratégico y que significan una amenaza para la estabilidad de las naciones.

El debate que se ha generado en relación a la seguridad, entre otros elementos, ha evidenciado que, más allá de cómo ésta se conciba, las decisiones en la materia «no pueden ser resueltas de forma abstracta. Es el poder político el que en definitiva determina la orientación y significado de la seguridad»¹².

En este orden de ideas, es posible afirmar que Sudamérica se encuentra en un período de transición¹³, que conjuga la intención de consolidar un sistema de integración regional en defensa con la existencia de una amplia serie de instituciones, enfoques e intereses más o menos diferenciados. En este sentido, resulta pertinente referirse a cómo se ha entendido y cómo ha evolucionado el concepto de seguridad en la región.

En América Latina, la seguridad ha tendido,

«Por lo menos coyunturalmente, a privilegiar la vulnerabilidad económica de la región (especialmente luego de haber perdido su capacidad de negociación en el marco de la

¹¹MORA, Frank y ZIMMERMAN, Nicholas. «Los siete mitos más destacados de la política de defensa hacia las Américas». En *Military Review*, enero-febrero 2011, pp. 75-85.

¹²LABORIE Iglesias, Mario. *Documento Marco 05/2011. La evolución del concepto de seguridad*, 2011. En <http://www.ieeee.es>.

¹³Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). *VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Líneas temáticas y perspectiva del debate*, 2004. En <http://www.resdal.org>.

Daniela Briones Riveros

confrontación estratégica bipolar) y las amenazas consecuentes encarnadas en la dinámica de la economía política internacional; así como la inestabilidad política derivada de las presiones sociales y políticas domésticas y del desentendimiento de los actores extraregionales»¹⁴.

La influencia de Estados Unidos en las definiciones de seguridad en Sudamérica se materializó, durante la Guerra Fría, en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz (1945) y en el Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR, 1947). Ambos se estructuraron bajo la acepción colectiva de la seguridad, que presupone «un compromiso por parte de los Estados a respetar y actuar [de manera colectiva] frente a las amenazas cuando ello se disponga según lo acordado entre los miembros»¹⁵.

No obstante, a partir de los '90, el modelo de seguridad hemisférico que se sustentaba en la idea de seguridad colectiva ya no respondía a la realidad interna de los países latinoamericanos, que en esa época se encontraban en un período de redemocratización y de apertura al mundo, tanto a nivel de intercambios económicos como de política exterior. Esto dio paso a la noción cooperativa de la seguridad como eje para el nuevo modelo de seguridad en América.

«La seguridad cooperativa hemisférica podría definirse como un sistema de interacciones interestatales que, coordinando políticas gubernamentales, previene y contiene las amenazas a los intereses nacionales y evita que las percepciones que de estas tienen los diversos Estados se transformen en tensiones, crisis o abiertas confrontaciones.

Esta visión de la seguridad hemisférica no debería ser contradictoria con las políticas de defensa nacional de los diversos estados de la región, ni por los acuerdos de paz globales y regionales existentes y en los cuales participan los países del hemisferio. Por el contrario, estos conjuntos de políticas deben reforzarse recíprocamente»¹⁶.

La seguridad cooperativa concibe que las problemáticas que actualmente aquejan a los Estados no pueden confrontarse aisladamente. «Este concepto promueve la idea de que es preciso “construir” la confianza no sólo entre Estados, sino también con otros actores no estatales a través de la discusión, la negociación, la cooperación y el compromiso»¹⁷. Para

¹⁴ SERBIN, Andrés. «Nuevas tendencias en la seguridad internacional en la Cuenca del Caribe». En *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe. El debate contemporáneo*. Instituto de Estudios Diplomáticos Matías Romero, 1995, pp. 107.

¹⁵ CORTES, María Julieta y ROJO, Patricia. «La seguridad hemisférica en la post-guerra fría. Apuntes para su análisis». Ponencia preparada para el V Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Buenos Aires, octubre 2002. En <http://www.resdal.org.ar/d00001cb.htm>.

¹⁶ VARAS, Augusto. *La seguridad hemisférica cooperativa de post-guerra fría*, 1994.

¹⁷ LABORIE, Iglesias, Mario. *Op. cit.*

ello considera la inclusión de diversos actores en la discusión al respecto, más aún, establece que cualquier resolución a largo plazo debe considerar la participación de la sociedad civil, las fuerzas armadas, la diplomacia, el ámbito político, entre otros.

Como propuesta de seguridad hemisférica para la prevención de conflictos, la idea de seguridad cooperativa ha alcanzado un alto grado de reconocimiento en la región, sobretodo en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de las Reuniones Ministeriales.

En el año 1991, en Santiago de Chile, se celebró la primera Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA). En dicha oportunidad, los miembros de la OEA firmaron el Compromiso de Santiago y se obligaron a respetar y defender la democracia y los derechos humanos, y a promover el desarrollo económico. «A partir de aquí, se fueron generando numerosos esfuerzos multilaterales [...] los cuales concentraron su interés en temas de paz y seguridad, en medidas de incremento de la confianza, en materia de no proliferación y proscripción de armas de destrucción masiva, y en materia de armas químicas y bacteriológicas»¹⁸.

Ese mismo año se creó la Comisión de Seguridad Hemisférica, que es un organismo político que tiene por objetivo canalizar los acuerdos de seguridad en la región americana. En el año 1995 se le otorgó a la Comisión el carácter de comité permanente de la OEA, y se le asignaron nuevas tareas: impulsar la educación para la paz, la transparencia, la cooperación, entre otros.

Por su parte, la Reunión de Ministros de Defensa de las Américas surge como una iniciativa de Estados Unidos para ampliar la cooperación en seguridad¹⁹. La primera se llevó a cabo en 1995 en Williamsburg, y en ella se sentaron las bases para la política americana de seguridad, que se fueron ampliando y precisando a lo largo de las subsiguientes Reuniones realizadas periódicamente en distintos países de la región.

Dicho asunto también se discutió a nivel presidencial en las Cumbres de las Américas, en estas

«Se hizo referencia al tema de la seguridad en el continente estableciéndose una serie de tareas específicas a ser cumplidas por los países de la región, donde la OEA y la Comisión de Seguridad Hemisférica alcanzan un protagonismo importante ya que deberán organizar y convocar una Conferencia Especial sobre Seguridad que permita

¹⁸ CORTES, María Julieta y ROJO, Patricia. *Ibíd.*

¹⁹ *Ibíd.*

evaluar las tendencias provenientes de las subregiones como diseñar mecanismos apropiados para cada tipo de conflicto»²⁰.

La defensa de la democracia, la paulatina superación de los conflictos clásicos y la canalización de los mismos en medios pacíficos, el diálogo entre los países y el acercamiento del sector castrense al civil luego de los regímenes autoritarios vividos en América del Sur, contribuyen a que en el presente ésta pueda definirse en términos generales como una zona que va avanzando firmemente hacia la consolidación de la paz.

Los mentados factores, sumados a los efectos de la globalización y a la creciente porosidad de las fronteras, que permite tanto el intercambio pacífico y legítimo entre los países como las actividades ilícitas, ha llevado a que se enfoque la seguridad no sólo como un asunto que requiere de la cooperación para ser sobrellevado, sino que también como un tema multidimensional.

Para incorporar este asunto en el debate sobre seguridad hemisférica, en la Conferencia Especial sobre Seguridad que se llevó a cabo en México en el año 2003, se propuso que

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

Este concepto distingue las siguientes amenazas a la seguridad:

- La delincuencia organizada transnacional, el terrorismo, las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas.
- La pobreza extrema y la exclusión social, pues amenazan la estabilidad, la democracia y la cohesión social.
- Los desastres de origen natural y humano, los riesgos a la salud y al medioambiente.
- La trata de personas.
- Los ataques a la seguridad cibernética.
- La posibilidad de que surjan daños en el transporte marítimo de materiales peligrosos.

²⁰ Ibíd.

Daniela Briones Riveros

- La posibilidad de acceso, posesión y uso de armas de destrucción masiva a manos de terroristas.

Estos fenómenos se caracterizan por estar muy relacionados entre sí y ser eminentemente transnacionales, pues incumben en mayor o menor medida a todos los países, y se caracterizan por traspasar las fronteras, lo que hace especialmente necesario que los sistemas de integración y de cooperación de América Latina, en este caso, se afiancen.

La condición multidimensional de la seguridad incluye en una misma definición a las amenazas tradicionales y a las nuevas problemáticas que afectan, en este caso, a Sudamérica. Vale decir, las amenazas que enfrenta la seguridad multidimensional no son amenazas que afectan exclusivamente al Estado (seguridad nacional), al individuo (seguridad humana) o al escenario internacional (seguridad internacional)²¹, sino que es una noción que conjuga una amplia variedad de dimensiones en las que se podría ver afectada la seguridad y que, así entendida, se adapta a las mentadas realidades e intereses diferenciados que existen en América Latina.

Latinoamérica enfrenta una etapa de transformaciones en este ámbito, que se relacionan con el intento de reformular el sistema de cooperación y de integración en la materia, con el fin de enfrentar de manera coordinada las problemáticas que la seguridad multidimensional aborda, articulando las políticas de seguridad y defensa, y formulando una agenda de seguridad común.

En este marco, resulta interesante detenerse brevemente en el rol tanto de la sociedad civil y como de las fuerzas armadas frente a las determinaciones de seguridad y defensa, pues han adquirido una renovada notoriedad a este respecto. Es evidente que en la actualidad, y en gran medida gracias a la globalización y al desarrollo de las tecnologías de la información, los Estados interactúan con una serie de actores no estatales que representan el interés tanto de los gobiernos como de la sociedad por mayor participación y que, además, destacan la importancia de enfrentar conjuntamente las problemáticas del mundo de hoy en la materia.

«Este nuevo escenario encuentra a Sudamérica sumida en diversas visiones sobre cómo abordar su desarrollo, las cuales se constituyen en un obstáculo más para enfrentar la ansiada integración [...] A lo anterior, se suma la pérdida de influencia de los Estados Unidos en la región, y la aparición de nuevos poderes en la región. De ellos los más visibles son China y Rusia. Sin embargo, el dato más relevante está constituido

²¹ GRIFFITHS, John. «Seguridad hemisférica en América Latina. Alcances y proposiciones». En CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES MILITARES (CESIM), *Escenarios Actuales: Evolución en 15 años*, Santiago de Chile, 2012, pp. 97-109.

Daniela Briones Riveros

por la aparición de Brasil como un líder regional que posee voluntad política y potencialmente toda la capacidad para consolidar y articular una nueva relación de este espacio geográfico en el concierto internacional»²².

En la actualidad los países de América Latina buscan, de diversos modos, mejorar sus niveles de gobernabilidad y de institucionalidad, bajo el supuesto de que un Estado fortalecido podría abordar de mejor manera las eventuales amenazas a la seguridad. Bajo esta premisa, los gobiernos han debido enfrentar el cuestionamiento constante de la población que busca mayor representación, el mejoramiento efectivo de su calidad de vida y aboga por mayor transparencia en la gestión fiscal.

En lo referido a la seguridad y defensa, paulatinamente se ha extendido la demanda de la sociedad civil por un cambio en la forma en que se llevan las políticas en dicha área, a fin de que se deje de lado el secretismo excesivo y se informe adecuadamente a la población de lo que ocurre. Asimismo, se valora que los conflictos entre Estados sean resueltos por medios pacíficos.

Paralelamente, y considerando que la seguridad cooperativa promueve la defensa no ofensiva, el papel que cumplen las fuerzas armadas se ha redefinido, pues sus roles tradicionales se han complementado con otros. «Los desafíos en defensa y seguridad, así como la cambiante realidad de nuestros tiempos requieren una evaluación permanente de los instrumentos y mecanismos de cooperación apropiada entre los Estados»²³.

Este nuevo rol de las fuerzas armadas en la región, se ha visto reflejado en la incorporación de nuevas tareas a su actuar²⁴. Entre ellas se encuentran:

- La implementación de mecanismos para enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad en la región, con especial énfasis en el fortalecimiento de los acuerdos de cooperación en seguridad y defensa bilaterales, subregionales y regionales, para alcanzar un enfoque cooperativo multilateral.
- El desarrollo de medidas de confianza mutua y seguridad con una visión integral, regional y multidimensional. En este sentido, se contempla la implementación de un inventario común de dichas medidas, a fin de intercambiar experiencias al respecto.
- La participación de las fuerzas armadas en operaciones de mantenimiento de la paz, de desminado terrestre y en operaciones de apoyo ante desastres naturales.

²² GRIFFITHS, John. *Op. cit.*, 2009, pp. 115.

²³ X CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS. *Declaración de Punta del Este. 8 al 10 de octubre de 2012*, 2012. En <http://www.resdal.org>.

²⁴ RED DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE AMÉRICA LATINA (RESDAL). *Ibíd.*

Daniela Briones Riveros

- La implementación de medidas regionales de desarrollo profesional militar, de homologación de los sistemas de medición de gastos en defensa, de situación hemisférica de control de armas y cooperación para la no proliferación de armas de destrucción masiva.

DESAFÍOS PARA LA INTEGRACIÓN EN SEGURIDAD Y DEFENSA EN AMÉRICA LATINA

El escenario latinoamericano en materia de seguridad y defensa ha estado marcado por fenómenos interestatales y transnacionales, razón por la que el énfasis está puesto en avanzar en términos de seguridad y de desarrollo, prestando especial atención²⁵ al tráfico de drogas, a las disputas históricas por definición de fronteras, a la posible existencia de una carrera armamentista por parte de algunos países del continente, a la inequidad, entre otros.

El problema es que

«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 [...] 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»²⁶.

Vale decir, los países de la región enfrentan realidades disímiles y tienen diversos intereses en materia de integración, por lo que no hay consenso respecto a cuáles son los objetivos regionales prioritarios. Esto ha redundado en el fraccionamiento de la institucionalidad pertinente, puesto que coexisten los procesos políticos de los foros multilaterales, los acuerdos de cooperación en el ámbito subregional y los programas de cooperación militar.

Sin embargo, está siempre presente la voluntad en avanzar hacia una mayor cooperación. En seguridad y defensa esto redundaría en la implementación y fortalecimiento de las medidas de confianza mutua y del diálogo, tanto a nivel de los ministerios de defensa como de las fuerzas armadas, entre otros. Asimismo, requiere de grandes avances en infraestructura y de «invertir la actual dinámica crimen organizado versus Estado desorganizado»²⁷

²⁵ GARAY, Cristián y MILET, Paz. *Op. cit.* y ROJAS, Francisco. «Ingovernabilidad: Estados colapsados, una amenaza en ciernes». En *Nueva Sociedad*, No. 198, julio-agosto 2005.

²⁶ CELI, Pablo. «Nuevas tendencias en defensa y seguridad en América Latina». En *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, RESDAL, 2005, p. 11.

²⁷ GRIFFITHS, John. *Op. cit.*, 2009, pp. 118.

Daniela Briones Riveros

Latinoamérica aún se enfrenta al desafío de definir cuáles son los requerimientos o los intereses comunes de la región en seguridad y defensa, a fin de conformar a partir de ahí una agenda local exitosa y atingente; superando los conflictos clásicos y las desconfianzas históricas; identificando cuáles serán los roles y las actividades a corto y largo plazo en la materia, con el objetivo de enfrentar eficazmente las nuevas problemáticas y de consolidar un mecanismo de integración regional en seguridad y defensa.

En América Latina, si bien en un nivel estratégico aún no existe una mirada regional consolidada para abordar dichas problemáticas, sí existe una tendencia a establecer convenios subregionales en materia de seguridad y defensa. La integración, como un proceso que busca el establecimiento de decisiones colectivas²⁸, se ha transformado en una tendencia no sólo regional, sino que mundial, como una estrategia para enfrentar los desafíos que presenta el escenario internacional, «no obstante, en la práctica y pese a la globalización, dichos procesos no son universales ni uniformes»²⁹.

En este sentido, cabe detenerse a analizar al Consejo Suramericano de Defensa, una de las principales iniciativas en el área, tras el denominado Sistema de Seguridad Hemisférico³⁰.

El año 2008, en Brasilia, 12 países³¹ de la región firmaron el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que se concibe, por un lado, como una instancia de participación de la región en el escenario internacional, y por otro lado, como:

«[U]n espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medioambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados»³².

La UNASUR tiene como antecedente inmediato a la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004), y se gesta en base a una identidad de valores compartidos que «viene a llenar un espacio intermedio entre un organismo hemisférico (OEA) y organismos subregionales

²⁸RIQUELME, Javier. *Op. cit.*, pp. 85-99.

²⁹CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES MILITARES (CESIM). *Op. cit.*, pp. 11.

³⁰El Sistema de Seguridad Hemisférico se compone por la Junta Interamericana de Defensa (JID), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, también llamado Pacto de Bogotá (GRIFFITHS, John. *Op. cit.*, 2009, pp. 111)

³¹Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

³²Para más información revisar el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

(Comunidad Andina de Naciones y Mercosur), conforme a un concepto geográfico»³³. En este marco, y con el fin de articular a nivel regional las políticas de defensa, la organización de fuerzas de paz y de ejercicios conjuntos, y de prevención de conflictos interestatales³⁴, se concibió el proyecto de conformación del Consejo Suramericano de Defensa como un organismo de consulta, cooperación y coordinación en la materia, bajo los principios de transparencia, seguridad y confianza.

El Consejo Suramericano de Defensa, en tanto busca proveer una voz común a la región en el escenario internacional y ante organizaciones similares, aunando los esfuerzos y desafíos de seguridad y defensa, demuestra que este es «un proceso de gran potencialidad, porque aún tenemos mucho camino que recorrer para llegar a contar con una política de defensa común en América del Sur, que entendemos además como parte de un proceso de integración sudamericano más amplio y ambicioso»³⁵, que considere, primeramente, la consolidación del trabajo realizado en el Consejo Suramericano de Defensa y una conjunción o, mejor dicho, una complementación³⁶ entre éste y el Sistema de Seguridad Hemisférico existente.

REFLEXIONES FINALES

En términos globales, queda de manifiesto que desde la Guerra Fría hasta la actualidad, la noción de seguridad ha cambiado, por lo que hoy se privilegia la cooperación y el consenso para enfrentar las amenazas a la seguridad y el bienestar de las personas, ante un escenario de creciente interdependencia entre las naciones.

Los asuntos relativos a la seguridad y defensa tienen un lugar central en la Latinoamérica, no únicamente por su relevancia intrínseca, sino que también por su alto grado de correlación con el nivel de desarrollo social y económico de los países. Al mismo tiempo, esto ha provocado que paulatinamente se vayan dejando de lado los conflictos clásicos.

Como los problemas de seguridad no respetan fronteras, se han de encontrar soluciones efectivas para enfrentarlos. Solamente la puesta en marcha de medidas en las que participen los diferentes Estados y organismos regionales, permitirá superponerse a los retos que imponen dichas amenazas en la región. En lo que respecta las fuerzas armadas, éstas deben encaminar su actuar en torno a las nuevas problemáticas en la materia, poniendo especial

³³ RIQUELME, Javier. *Op. cit.*, pp. 85-99.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ GRUPO DE TRABAJO DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO. *El Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR. Crónica de su Gestión*. Santiago de Chile, Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009, p.13.

³⁶ GRIFFITHS, John. *Op. cit.*, 2009.

Daniela Briones Riveros

atención al fortalecimiento de los acuerdos de cooperación en seguridad y defensa, y al desarrollo de medidas de confianza mutua.

A pesar de que la evolución del concepto de seguridad significa un avance necesario, no ha sido suficiente para que las agendas nacionales de los Estados de América Latina integren sus políticas en la materia y superen sus diferencias en pos de la cooperación: aún impera una perspectiva nacional más que común para enfrentar las amenazas a la seguridad. Sin embargo, instancias como el Consejo Suramericano de Defensa, representan el interés de las naciones latinoamericanas de emprender esfuerzos comunes en la materia y de adquirir una posición estratégica relevante en el escenario internacional¹.

*Daniela Briones Riveros**

Investigadora política

Centro de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile

*NOTA: Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.