

Transformaciones en la seguridad internacional en la post Guerra Fría: su impacto en América del Sur

Post Cold War changes in international security: their impact on South America

■
Jorge M. Battaglini*

■ Resumen

El artículo analiza las transformaciones de la seguridad internacional en la post Guerra Fría y su impacto en tres dimensiones de la seguridad de América del Sur: la arquitectura institucional, las misiones de las fuerzas armadas y las ideas sobre la seguridad. El argumento central es que los cambios en la seguridad internacional han impulsado un conjunto de respuestas regionales que revelan un nivel de activismo y protagonismo destacables. Las transformaciones internacionales se han convertido en un espacio funcional al reforzamiento de prácticas institucionales con un fuerte arraigo histórico en los países de la región, a la legitimación de viejos y nuevos roles para las fuerzas armadas y al reforzamiento de concepciones existentes sobre la defensa y la seguridad.

PALABRAS CLAVE: Sudamérica, seguridad, instituciones, militares, ideas.

* Profesor de la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina. <jbattaglini@utdt.edu>
Recibido el 24 de marzo de 2008; aceptado el 2 de mayo 2008.

Este trabajo fue posible gracias a una beca de la Secretaría de Investigación de la Universidad Abierta Interamericana. El autor agradece los comentarios de Fernando López-Alves, Roberto Russell y Marcelo Saguier, de la Universidad Torcuato Di Tella.

■ Abstract

This paper examines changes in international security in the post Cold War and their impact on three dimensions of South America's security: the institutional architecture, armed forces' missions, and ideas about security. The main argument is that changes in international security have encouraged a number of regional responses which reveal a remarkable level of activism and protagonism. International changes have become functional for the empowerment of traditional institutional practices, for the legitimation of old and new roles for the military and for the reinforcement of existing ideas on defense and security.

KEY WORDS: *South America, security, institutions, military, ideas.*

I. LA COMPLEJA AGENDA DE LA SEGURIDAD REGIONAL

Este trabajo analiza las transformaciones experimentadas por la seguridad internacional en la post Guerra Fría y su impacto en tres dimensiones de la seguridad de América del Sur: la arquitectura institucional, las misiones de las fuerzas armadas y las ideas sobre la seguridad. La interacción de los niveles internacional y regional de la seguridad ha sido un aspecto poco examinado por los estudios de seguridad centrados en la región sudamericana. Los estudios disponibles tienden a analizar ambos niveles en forma aislada, o a dar por supuesta la existencia de vínculos entre ellos, sin examinar su naturaleza o dinámica. Por ello, nuestra aproximación a la seguridad regional privilegia los procesos de interacción que se producen entre los niveles internacional e interno de la seguridad.

Las instituciones, misiones e ideas relacionadas con la defensa y la seguridad en América del Sur presentan un grado considerable de heterogeneidad intrarregional. Existen distintos porcentajes nacionales de ratificación de instituciones internacionales y regionales. Las fuerzas armadas cumplen misiones diferentes y tienden a especializarse en alguna de ellas, como por ejemplo, operaciones de paz (Uruguay), misiones de mantenimiento del orden público (Colombia) o estrategias de naturaleza asimétrica (Venezuela). Finalmente, prevalece un consenso limitado respecto del significado y alcance del concepto de seguridad.

Esta diversidad es el resultado de la adaptación de países que tienen intereses, valores, tradiciones y problemáticas distintos de las transformaciones del sistema de seguridad internacional en la post Guerra Fría. De esta interacción emerge un proceso de seguridad regional fragmentado, caracterizado por la presencia de algunas tendencias comunes, por ejemplo, la adopción generalizada del concepto de seguridad multidimensional, que coexisten con especificidades nacionales en cada una de las tres dimensiones mencionadas.

El proceso de seguridad regional presenta continuidades y discontinuidades, aspectos novedosos y tradicionales¹. A nivel de las *instituciones*, desde principios de los años noventa el mundo ha presenciado un crecimiento exponencial del número de tratados, regímenes y convenciones internacionales (Held, 1999). La región no ha estado al margen de esta transformación y se ha incorporado, en distinta medida, a un numeroso conjunto de instituciones internacionales, al tiempo que ha protagonizado un proceso de institucionalización y cooperación regional en temas militares y de seguridad. Existen diferencias en el número de iniciativas adoptadas por el Cono Sur y la Región Andina como regiones y también si se compara con los Estados que las componen. Pese a ello, en América del Sur la tendencia es a desarrollar un patrón de institucionalización que

¹ Este factor ha sido definido por David Held como la expansión y creciente intensidad de la geogobernanza global (Held y otros, 1999).

favorece la cooperación en detrimento de la integración (Flemes, 2004).

La institucionalización creciente de las relaciones interestatales no es nueva en la región. Por el contrario, se funda en una herencia histórica y cultural comunes en materia de mediación y resolución de conflictos. La construcción de un arraigado consenso normativo para la solución pacífica de las controversias internacionales es una norma institucional que ha caracterizado la historia de América del Sur (Domínguez y otros; Kacowicz, 1998). Las transformaciones producidas a partir de la post Guerra Fría han creado un escenario favorable para la consolidación de esta tendencia, cuya manifestación contemporánea es la institucionalización de la cooperación.

Por otra parte, la profusión de ratificaciones y de iniciativas regionales de cooperación puede entenderse como una respuesta regional a la situación de unipolaridad y primacía que emerge en el sistema internacional a comienzos de los años noventa. Los países perciben a las instituciones internacionales y regionales como un ámbito para reducir la discrecionalidad de los más poderosos y salvaguardar sus intereses (Nolte, 2006).

Las *misiones* militares han experimentado un proceso de ampliación como resultado de la interacción de transformaciones internacionales con tradiciones nacionales. Una primera transformación es el cambio de naturaleza de los conflictos: los intraestatales superan ampliamente a los interestata-

les. Este nuevo patrón de conflictividad ha favorecido una creciente relativización del principio de soberanía y un aumento considerable de las operaciones de paz, que se han transformado en una misión de creciente relevancia para los militares sudamericanos.

Cabe agregar que otros factores, como la situación de primacía militar de los Estados Unidos, el desarrollo y aplicación efectiva de la doctrina del ataque preventivo y la presión constante para la seguritizar una amplia variedad de temas (Hirst, 2004), también han contribuido al desarrollo de nuevas misiones para los militares sudamericanos.

Las misiones de las fuerzas armadas se han multiplicado en respuesta a estos cambios. Contemplan la posibilidad de un conflicto convencional (contra un país vecino o una potencia extranjera), la participación en misiones de paz, el combate contra el crimen organizado y el narcotráfico y la cooperación con otras fuerzas armadas de la región.

No es la primera vez que los militares sudamericanos desarrollan varias misiones en forma simultánea. Por el contrario, la contracción y expansión de las misiones es una constante histórica en la región, relacionada con las percepciones de amenaza interna y externa y con la capacidad de las fuerzas armadas de presionar al poder político. Durante la Guerra Fría, la doctrina de la Seguridad Nacional fue funcional a la expansión del rol militar en la esfera interna (Stepan, 1973). Del mismo modo, las transformaciones internacionales en la post Guerra

Fría han generado un contexto propicio al reforzamiento de misiones tradicionales de los militares o al estímulo a otras nuevas. En otras palabras, los cambios en la seguridad internacional pueden ser favorables a la consolidación y fortalecimiento de intereses organizacionales de las fuerzas armadas.

Respecto de las *ideas*, la región no ha escapado a la tendencia internacional de expandir el concepto de seguridad (Terrif y otros, 1999: 29-64). La ampliación de sus objetos referentes (a quien se defiende), del número de amenazas y de cómo responder a ellas, se ha transformado en el eje de interminables debates y discusiones en distintos ámbitos académicos y gubernamentales, tanto hemisféricos como regionales. Sudamérica ha incorporado la idea de multidimensionalidad de las amenazas y también al individuo como referente de la seguridad (Organización de los Estados Americanos, 2002; Radseck, Michael, 2004). Sin embargo, los países de la región mantienen visiones distintas respecto de cuáles son los referentes, las amenazas y las respuestas a ellas. Estas diferencias impiden construir un concepto regional de seguridad.

Como en el caso de las misiones, el desarrollo de un nuevo marco conceptual de la seguridad, cuyo eje es la multidimensionalidad de las amenazas, es funcional a la legitimación de marcos legales o acciones militares que, en la práctica, están siendo llevadas a cabo por los militares en la región.

En suma, el período que se abre con el fin de la Guerra Fría representa una

oportunidad para reevaluar la interacción entre el subsistema regional de seguridad de América del Sur y el sistema internacional y para distinguir, en los términos de Buzan, «la dinámica autónoma de la región, del impacto de las influencias externas» (Buzan y Weaver, 2002). El argumento central del trabajo es que los cambios en la seguridad internacional en la post Guerra Fría han impulsado un conjunto de respuestas regionales que revelan un nivel de activismo y protagonismo destacable. Las transformaciones internacionales se han convertido en un espacio funcional para reforzar prácticas institucionales con fuerte arraigo histórico en los países de la región, legitimar viejos y nuevos roles para las fuerzas armadas y reforzar concepciones existentes sobre la defensa y la seguridad.

Las siguientes secciones del trabajo analizan las tres principales transformaciones del sistema internacional de seguridad en la post Guerra Fría y su interacción con la región.

2. INSTITUCIONES: PARTICIPACIÓN CRECIENTE EN INSTITUCIONES INTERNACIONALES Y COOPERACIÓN REGIONAL SIN INTEGRACIÓN

El fin de la Guerra Fría marcó el comienzo de una etapa unipolar en la configuración del poder internacional, con tendencias crecientes a la conducta unilateral y a la búsqueda sistemática de la primacía por parte de Estados Unidos. Al mismo tiempo, es una etapa

de expansión de un conjunto de normas de alcance mundial que regulan la adquisición, el despliegue y uso de la fuerza militar. La mayoría de los países han adherido o ratificado tratados que implican renunciar a la fabricación o adquisición de una amplia variedad de armamento convencional y no convencional (Held, 1999).

Según Buzan, ambos procesos, unipolarismo-primacía/expansión de instituciones internacionales, están fuertemente relacionados. Los Estados Unidos y las principales potencias occidentales están ejerciendo una dominación cada vez más monolítica, que les permite que sus presiones sean más efectivas cuando se trata de lograr la adhesión de algún Estado a instituciones internacionales (Buzan y Weaver, 2002). La razón de esta tendencia es que en los sistemas políticos internacionales institucionalizados, las instituciones se transforman en un espacio clave para influir en la elaboración de reglas y normas internacionales que de lo contrario escaparían al control de las principales potencias².

Para los países de América del Sur, en cambio, la participación en instituciones internacionales no es el simple resultado de la imposición o de presiones externas. Los países adhieren a estas instituciones por una variedad de razones. En el caso de los países de

la región, la participación creciente en instituciones internacionales es una respuesta al unipolarismo y a la búsqueda de primacía por parte de Estados Unidos. Las instituciones establecen patrones de responsabilidad legal en ausencia de un gobierno mundial, proporcionan información relativamente simétrica y gestionan los costes de la negociación (Keohane, 1993).

La lectura regional sobre el sistema internacional es que existe en él un acelerado proceso de concentración del poder, liderado por Estados Unidos. A ello se debe que un rasgo común de la política exterior de los países de la región sea la opción por aplicar medidas que promuevan la desconcentración del poder. Russell y Tokatlian sostienen que la opción estratégica adoptada por los países sudamericanos es el «multilateralismo vinculante», que consiste en utilizar las instituciones internacionales como espacios de reducción de la discrecionalidad de los más fuertes y de promoción de las visiones e intereses de los menos poderosos.

En suma, la participación en instituciones internacionales es percibida como una manera de canalizar institucionalmente debates y discusiones que de lo contrario serían impuestos por las principales potencias. Estas instituciones constituyen espacios donde es posible hacer frente en forma conjunta a los principales problemas de naturaleza global e inducir a cumplir las normas y reglas vigentes y a participar en la creación de las nuevas. Distintos países de la región han expresando

² Los sistemas políticos internacionales institucionalizados son aquellos en que las capacidades materiales militares de los Estados no son decisivas para obtener ventajas en negociaciones.

abiertamente que «el predominio del multilateralismo y el fortalecimiento de los principios consagrados en el derecho internacional, como la soberanía, la no intervención y la igualdad entre los Estados, son promotores de un mundo más estable, orientado al desarrollo y el bienestar de la humanidad» (República de Brasil, 2005).

Tanto por las transformaciones del sistema internacional como por razones de origen interno, América del Sur se ha incorporado a un proceso creciente de institucionalización de las relaciones de seguridad. Tal incorporación refleja principalmente un proceso de acomodamiento, de búsqueda de equilibrio entre la inserción en el nuevo sistema internacional y el mantenimiento o reforzamiento de la autonomía en áreas percibidas como claves por sus elites y actores políticos.

La política interna juega un rol central en la velocidad que adquiere la incorporación. Cuando los efectos de las transformaciones, en este caso una creciente presión del sistema para incorporarse a instituciones internacionales, convergen con prioridades de política interna o externa, la acomodación es menos conflictiva y más acelerada. Lo contrario suele provocar mayor conflicto y una acomodación más gradual. Una lista no exhaustiva de los factores internos que afectan este proceso son: la tradición regional de solución pacífica de las controversias y de creación y adhesión a las normas del derecho internacional, la influencia política de las fuerzas armadas, la visión de las elites respecto al uso de los militares

en la seguridad interna, la importancia asignada al principio de no intervención y el grado de percepción sobre las vulnerabilidades internas (Putnam, 1976).

La región posee una larga tradición de adhesión a instituciones regionales e internacionales en el área de la seguridad. Esta característica ha llevado a diversos autores a conceptualizarla como una «sociedad de Estados», es decir, aquella que se construye sobre la base de intereses comunes, de reglas e instituciones orientadas a facilitar la coexistencia y cierto grado de cooperación entre ellos (Kacowicz, 1998). Sudamérica posee una larga tradición de limitación de la violencia interestatal y promoción de la solución de las disputas. Esta costumbre se manifiesta actualmente en el alto índice de ratificación de tratados, regímenes y convenios internacionales y regionales (cuadro 1).

El fin de la Guerra Fría marca el comienzo de un creciente proceso de adhesiones y ratificaciones de los países de la región a instituciones y acuerdos de seguridad internacionales, como también de aumento de la cooperación regional en materia de defensa y seguridad. Existen cuatro niveles en los que se puede analizar este proceso. El *primero* es el de la ratificación de instituciones internacionales. Estas pueden clasificarse en aquellas relacionadas con las armas de destrucción masiva y convencionales, los clubes exportadores y las vinculadas a la represión del terrorismo y los crímenes transnacionales.

CUADRO 1: AMÉRICA DEL SUR: RATIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES TRATADOS INTERNACIONALES, RÉGIMENES REGIONALES Y DE CONTROL DE EXPORTACIONES

	A) Instituciones regionales/Tratados internacionales sobre armas de destrucción masiva y convencionales (n=14)	%	B) Sobre terrorismo (n=8)	%	C) Sobre crímenes transnacionales (n=4)	%	D) Regimenes de control de exportaciones (n=7)	%	Total ratificaciones (n=33)	%
Argentina	13	93%	8	100%	3	75%	7	100 %	31	94%
Bolivia	8	57%	7	88%	2	50%	0	0 %	17	51%
Brasil	12	86%	6	75%	3	75%	3	43%	24	73%
Chile	11	79%	8	100%	3	75%	0	0%	22	67%
Colombia	8	57%	5	63%	2	50%	0	0%	15	45%
Ecuador	10	75%	7	88%	3	75%	0	0%	20	61%
Paraguay	9	64%	7	88%	2	50%	0	0%	18	56%
Perú	11	79%	7	88%	4	100%	0	0%	22	67%
Uruguay	12	86%	7	88%	3	75%	1	14%	23	70%
Venezuela	9	64%	5	63%	3	75%	0	0%	17	51%
Promedio de ratificaciones	10	71%	6.7	85%	2.8	70%	1.1	16%	21	63.5%

A.) 1. Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR); 2. Tratado Americano de Solución Pacífica de Controversias; 3. Tratado de Tlatelolco; 4. Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares; 5. Convención para la prohibición de armas químicas; 6. Convención sobre desarrollo, producción, y acumulación de armas tóxicas y bacteriológicas y su destrucción; 7. Tratado de ensayos nucleares; 8. Convención sobre la prohibición de minas antipersonales; 9. Convención sobre la prohibición del uso militar y hostil de técnicas de modificación ambiental; 10. Convención sobre la prohibición o restricción del uso de ciertas armas convencionales con excesivos daños o efectos indiscriminados; 11. Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados; 12. Convención interamericana sobre transparencia en las adquisiciones de armas convencionales; 13. Convención sobre la protección física de los materiales nucleares; 14. Iniciativa de Seguridad sobre la Proliferación (PSI). B.) Sobre Terrorismo: 1. Convención internacional contra la toma de rehenes; 2. Convención sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección; 3. Protocolo para la represión de actos ilícitos cometidos en aeropuertos; 4. Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (*Hague Convention*); 5. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (*Montreal Convention*); 6. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (*SUA Convention*); 7. Convención internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas; 8. Convención Internacional para la represión de la financiación del terrorismo. C.) Sobre crímenes transnacionales; 1. Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional; 2. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra el crimen organizado

El *segundo* es el hemisférico y regional, en que los acuerdos fundamentales son el Tratado de Río, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Tratado de Tlatelolco. Se ha intentado renovar muchas de estas instituciones y organismo, y ello ha tenido como resultado el lanzamiento de un amplio proceso de cooperación en el plano de la defensa y la seguridad, que ha incluido las medidas de confianza mutua, las reuniones de los Ministros de Defensa o las Conferencias de Jefes de Estado Mayor. El *tercer* nivel es el subregional que incluye, por ejemplo, los aspectos de seguridad del Mercado Común del Sur (Mercosur) o la Carta Andina de Paz y Seguridad. El *cuarto* es el bilateral y se compone de los encuentros entre Ministros o entre funcionarios de los ministerios de defensa y relaciones exteriores de distintos países de la región.

Como lo indica el cuadro 1, desde el punto de vista de los dos primeros niveles, el conjunto de la región ha ratificado, en promedio, el 63.5% de los 33 principales regímenes y organizaciones internacionales y regionales en el área de la seguridad. Es un porcentaje elevado si se lo compara con el de países como Estados Unidos (31%), India

(33%) o China (43%). Ningún país de América del Sur tiene porcentajes tan bajos de ratificación. En términos de subregiones, la Región Andina tiene un porcentaje inferior de ratificaciones (56%) que el Cono Sur (76%). Existen diferencias intrarregionales importantes. Argentina tiene el porcentaje más elevado, con un 94%, seguido por Brasil con 73%, Uruguay con 70% y Chile con 67%. Los niveles más bajos son los de Colombia con 45%, Bolivia y Venezuela con 51% (*ver Cuadro 1*).

Los regímenes y convenios sobre terrorismo reciben el porcentaje más alto de ratificaciones regionales (un 85% como promedio), le siguen los relacionados con las armas de destrucción masiva y convencionales (71%), con los crímenes transnacionales (70%) y, finalmente, los regímenes de control de exportaciones, con solo el 16%.

El porcentaje regional de adhesión a los regímenes de control de las exportaciones de armamentos es el más reducido. Argentina, Brasil y Uruguay son los únicos tres países de la región que forman parte de ellos, aunque con diferencias notorias en términos de la cantidad de adhesiones. Argentina es miembro de los siete principales aso-

transnacional; 3. Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra el crimen organizado transnacional; 4. Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones. D.) Regímenes de control de exportaciones: 1. Comité *Zangeer*; 2. Grupo de Proveedores Nucleares; 3. Grupo Australiano; 4. Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR); 5. Acuerdo *Wassenaar*; 6. Convención Conjunta sobre Seguridad en la Gestión del Combustible Utilizado; 7. Código Internacional de Conducta para la No Proliferación de Misiles Balísticos.

ciaciones exportadores, Brasil de tres y Uruguay de uno. En la medida en que la adhesión a estas asociaciones es una condición indispensable para poder acceder a licitaciones internacionales de envergadura, el alto nivel de adhesión de la Argentina se explica por la presencia de una industria nuclear y espacial con un marcado perfil exportador. Argentina pudo presentarse a la licitación para construir un reactor nuclear en Australia debido a su participación en varias de ellas. Brasil, en cambio, adhirió a las asociaciones que le permitían continuar desarrollando proyectos tecnológicos clave. Su incorporación al Grupo de Proveedores Nucleares (GPN) por ejemplo, fue indispensable para continuar adquiriendo de forma transparente en los mercados mundiales equipos para el programa nuclear y para la construcción de su submarino nuclear. Asimismo, la firma del Régimen de Control de Tecnología Misilística (RCTM) fue indispensable para poder continuar con la fabricación del Vehículo de Lanzamiento de Satélites (VLS) (Zaborsky, 2003).

2.1 La cooperación subregional y bilateral en materia de seguridad y defensa

El proceso de incorporación de la región a un importante número de instituciones y regímenes internacionales se ha acompañado de un aumento considerable de la cooperación regional en asuntos de defensa y seguridad. Este

proceso comenzó con la Asamblea de la OEA de 1991, en la que se aprobó el «Compromiso de Santiago», que refleja la voluntad de los Estados americanos de avanzar en la eliminación de las hipótesis de conflicto, desarrollar capacidades preventivas y mecanismos de cooperación, respaldar colectivamente la estabilidad de las instituciones democráticas, el control civil de las Fuerzas Armadas y la transparencia de las políticas de defensa.

Desde entonces, la OEA y su Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH), han trabajado en la elaboración de la agenda acordada en el Compromiso de Santiago. Cabe destacar al respecto, la firma de distintas convenciones, como por ejemplo, la Convención Interamericana contra el Terrorismo; la Convención Interamericana contra la Fabricación y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Explosivos, Municiones y Otros Materiales Relacionados; la Convención Interamericana sobre Transparencia en la Adquisición de Armas Convencionales y la Declaración de las Américas como Zona Libre de Minas Antipersonales.

Un aspecto significativo del proceso de seguridad en la región derivó de los compromisos asumidos en las Cumbres de las Américas. En el marco de estos encuentros, se decidió convocar las dos Conferencias Regionales sobre Medidas de Confianza y de la Seguridad, una en Chile (1995) y la otra en El Salvador (1998) y las siete Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas. Estos encuentros han favorecido un

aumento significativo de las relaciones entre los miembros de las fuerzas armadas y de los funcionarios de los ministerios de defensa de los países de la región, en especial del Cono Sur (Rojas Aravena, 2003). Asimismo, 9 países de la región publican actualmente Libros Blancos de la Defensa, que contienen información sobre capacidad bélica, despliegue de fuerzas, gasto militar y percepción de amenazas³. En el pasado, la falta de información sobre la organización militar de los Estados de la región condujo, en ciertos casos, a que algunos países potenciaran la percepción sobre las capacidades militares de un posible adversario, lo cual alentaba carreras armamentistas e incrementaba la posibilidad de conflicto. En este sentido, la edición de los Libros Blancos ha contribuido a crear un ambiente regional de mayor transparencia y previsibilidad.

A estas iniciativas se agregan las declaraciones emanadas de las diferentes Cumbres Sudamericanas, siendo las dos principales la Declaración de Seguridad Ciudadana en Sudamérica (2005) y la Declaración de Zona de Paz Sudamericana (2002).

Este conjunto de medidas muestra que los países sudamericanos han dejado de concebir su seguridad en términos estrictamente militares y estatales. Los Estados de la región consideran que la cooperación interestatal y el multilateralismo son mecanismos para

institucionalizar la paz y una respuesta a un escenario de creciente complejidad en el plano de la seguridad. Para la Argentina, «la seguridad hemisférica no descansa ya sobre un esquema de relaciones militares sino sobre la base de relaciones de cooperación, transparencia, confianza mutua y defensa de valores compartidos». En su «Revisión de la Defensa», del 2001, afirma que el cambio fundamental que presenta hoy el mundo en el ámbito estratégico es de creciente interdependencia en materia de seguridad. El documento sostiene que «las antiguas relaciones de tensión imperantes en el Cono Sur del continente americano, entre Argentina, Chile y Brasil, han sido sucedidas por la superación de las hipótesis de conflicto, fundamentalmente por el fuerte y significativo proceso de integración» (República Argentina, 2001). Brasil afirma que el combate de las nuevas amenazas se beneficia del «intercambio de información y de la cooperación entre Estados en el campo de la seguridad». Chile considera que «la cooperación entre Estados aumenta la confianza y transparencia entre aquellos» (OEA, 2002).

Esta tendencia a la cooperación también se manifiesta a nivel subregional. La Declaración de Ushuaia, de 1998, establece que el Mercosur, Bolivia y Chile son una «Zona de Paz». Además, establece una serie de medidas que se han venido implementando desde entonces. Entre ellas, la necesidad de fortalecer mecanismos de consulta y cooperación sobre defensa y seguridad, declarar el Mercosur, más Bolivia y Chi-

³ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

le, zona libre de minas antipersonales, y ampliar y sistematizar la información del Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas.

La Región Andina también ha comenzado a experimentar un proceso de institucionalización de sus relaciones de defensa y seguridad mediante la firma de la Carta Andina para la Paz y la Seguridad, la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los miembros de la Comunidad Andina y los Lineamientos de la Política de Seguridad Común Andina. La Carta Andina contiene disposiciones similares a las de la Declaración de Ushuaia, aunque agrega un compromiso explícito de lucha contra el terrorismo y de limitación de los presupuestos de defensa.

El proceso de institucionalización de la seguridad en la Región Andina tiene dos diferencias clave respecto de aquel del Cono Sur. La primera es el mayor nivel de heterogeneidad de los países andinos respecto de la percepción de amenazas y la respuesta a ellas. Con la excepción de Venezuela y Bolivia, existe la tendencia a adoptar la agenda de Estados Unidos e incorporar, por lo tanto, al terrorismo y al narcotráfico como prioridades de la seguridad y a legitimar el empleo de las fuerzas armadas para combatirlos (Ramírez, 2004). En el Cono Sur, el terrorismo y el narcotráfico no son prioridades de la agenda de seguridad y el uso de las fuerzas armadas para enfrentar ambas problemáticas es restringido. La segunda diferencia es que en el Cono Sur se

ha desarrollado un nivel de cooperación militar muy superior al de la Región Andina. En esta última no se ha logrado alcanzar los objetivos de cooperación establecidos en las distintas cumbres y reuniones subregionales. No se han establecido sistemas eficaces de confianza mutua y la cooperación militar entre los países se limita principalmente al intercambio de información de inteligencia (Bonilla, 2003).

A nivel subregional, destaca la acción de los países del Mercosur como eje de un proceso cooperativo de contención de las amenazas no convencionales y transnacionales a la seguridad. La cooperación se ha implementado en tres áreas principales: el tráfico organizado de drogas, el terrorismo internacional y el lavado de dinero. Entre las medidas adoptadas, cabe destacar el establecimiento del Comando Tripartito de la Triple Frontera en 1996 y la Conferencia de Ministros del Interior. En cuanto a la lucha contra el tráfico de drogas, periódicamente se lleva a cabo la Reunión Especializada de Autoridades de Aplicación en Materia de Drogas (RED). También se ha creado un Grupo de Trabajo Especializado sobre Terrorismo (GTE) y uno contra el lavado de dinero, el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD) (Flemes, 2006).

Se ha desarrollado también un proceso de cooperación multilateral mediante la Reunión de viceministros de Relaciones Exteriores y de Defensa

de Países Latinoamericanos de la Minustah (2 x 7 y 2 x 9)⁴, de la Reunión de viceministros de Cancillerías y Ministerios de Defensa de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay sobre Haití (2 x 4)⁵.

En el plano bilateral, existe el Mecanismo de Encuentros Bilaterales entre los Ministros de Defensa y Relaciones Exteriores de Chile y Perú (2 más 2). Chile y Argentina han llevado a cabo reuniones en el marco del Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG) desde 1995. Otro ámbito de cooperación bilateral en el plano de las políticas de defensa es el Mecanismo Argentino-Brasileño de Coordinación de Asuntos de Seguridad y Defensa (MCC), que es un foro de coordinación política sobre temas de seguridad similar al que existe con Chile. Tiene un Mecanismo de Análisis Estratégico (MAE) de acuerdo con el cual se presentan y debaten las agendas nacionales de seguridad internacional. Finalmente, a partir del 2000 el Ministerio de Defensa de Brasil ha creado Grupos de Trabajo Bilaterales de Defensa (GTBD) con varios países de la región, que son foros intergubernamentales en los cuales se discuten

problemáticas de defensa comunes (Flemes, 2006).

La creciente ratificación de instituciones internacionales y los distintos niveles de institucionalización de las relaciones de defensa y seguridad regionales son dos características salientes del actual proceso de seguridad regional en el plano institucional. A pesar de la intensa acción política que se ha desarrollado en estos planos, aún persisten diferencias importantes en términos de percepción de amenazas y de cómo enfrentarlas. Asimismo, los países sudamericanos continúan considerando que mantener los principios de soberanía y no intervención es esencial para conservar la autonomía y la independencia nacional. Estos factores contribuyen a que el proceso de institucionalización de las relaciones de defensa y seguridad se manifieste solo mediante medidas de cooperación, sin que se pueda avanzar en el plano sustantivo de la integración.

3. MISIONES MILITARES: CONFLICTOS INTERNOS, PRIMACÍA MILITAR Y NUEVOS ROLES PARA LAS FUERZAS ARMADAS

Las transformaciones experimentadas por la seguridad internacional en la post Guerra Fría han favorecido el desarrollo de nuevas misiones para las fuerzas armadas de Sudamérica. Las funciones que cumplen los militares se han ampliado de manera inusitada. A las tradicionales hipótesis de conflicto

⁴ Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití. Los participantes fueron: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú y Uruguay, Santiago de Chile, 19 de agosto de 2005. A la reunión de 2 x 9 se agregaron Paraguay y el viceministro de Relaciones Exteriores, y Gobierno y Justicia de Panamá, país miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La reunión tuvo lugar en Lima, el 12 de febrero de 2007.

⁵ Buenos Aires, 13 de mayo de 2005.

con países limítrofes se ha sumado un renovado interés por las misiones de seguridad interna, la participación en misiones de paz y la adopción de doctrinas de guerra asimétrica. Esta multiplicidad de misiones se relaciona con dos transformaciones del sistema internacional en el plano de la seguridad. Por un lado, el predominio de los conflictos intraestatales y la consiguiente relativización del principio de soberanía; por el otro, la primacía militar y la doctrina del ataque preventivo, de Estados Unidos.

El predominio de los conflictos internos y la virtual desaparición de las guerras interestatales es una de las tendencias que emerge con más nitidez a comienzos de la década de 1990. El incremento de los conflictos intraestatales se ha explicado a partir del impacto del fin de la bipolaridad en las estructuras estatales (Cramer, 2006: 49-86). Uno de los principales rasgos de la Guerra Fría fue que la división del mundo en bloques fomentaba un mayor interés de las dos superpotencias por mantener sus respectivas áreas de influencia y por debilitar la de su adversario. La provisión de ayuda económica, el fortalecimiento de los aparatos coercitivos, el apoyo diplomático o el patronazgo político de Estados Unidos o la Unión Soviética, entre otras formas de intervención, apuntaban a otorgar legitimidad a grupos estatales y no estatales en conflicto (Duffield, 2001). Ambas potencias intentaban utilizar la dinámica de los conflictos internos para sus propios propósitos estratégicos. El

fin de la Guerra Fría desencadenó un proceso de deslegitimación de los gobiernos y liderazgos de los países de la periferia, en la medida en que los conflictos internos dejaron de tener utilidad política para la potencia vencedora. Los gobiernos y líderes de la periferia se vuelven ilegítimos y los conflictos un problema (Duffield y Waddell, 2004). Los Estados bajo la órbita soviética dejaron de recibir recursos y Estados Unidos perdió interés estratégico en muchas áreas bajo su influencia.

Esta deslegitimación de los gobiernos y actores de la periferia es profundizada por dos factores que se manifiestan y se concentran temporalmente a comienzos de los años noventa: una nueva dinámica del capitalismo internacional y la hegemonía ideológica del neoliberalismo. El final de la Guerra Fría coincide con una nueva lógica de funcionamiento del capitalismo mundial, que deja de actuar de manera expansiva, es decir, a través de la incorporación de nuevas regiones. El período que comienza luego del «fin de la edad dorada del capitalismo mundial» se caracteriza por la creciente exclusión de los países del sur; que favorece la exacerbación de los conflictos distributivos, las crisis económicas recurrentes y la inestabilidad política (Castells, 1996). Finalmente, el abandono de estrategias redistributivas y estatistas en distintos países de la periferia y su reemplazo por políticas neoliberales ha contribuido a debilitar a los ya frágiles Estados de muchas regiones, creando severos problemas sociales y políticos (Duffield, 2001).

La deslegitimación y debilitamiento del Estado han provocado procesos de descentralización de la autoridad, caracterizados por el desarrollo de múltiples zonas de autoridad con fronteras superpuestas y en competencia con una débil soberanía central (Duffield, 2001: 167). El desorden endémico se transforma en un aspecto cotidiano de estas sociedades, con gobiernos incapaces de enfrentar la violencia y en que el sistema no termina de colapsar por completo (Duffield, 2001). El Estado deja de controlar partes importantes de su territorio, las que pasan a ser ocupadas por grupos de diverso origen e ideología, cuyas actividades en muchos casos delictivas comienzan a trascender las fronteras estatales gracias a la internacionalización de las corrientes mundiales de información, bienes y personas, que favorecen su dispersión (Keohane, 2002).

Las fronteras han dejado de contener a los conflictos internos (Zelikow, 2003). Por ello, surge una nueva narrativa de la seguridad cuyo eje es la redefinición de la geografía y la aceptación del supuesto de que lo que ocurre en cualquier punto del planeta puede afectar la seguridad del conjunto. Para esta visión, la causa principal de la vulnerabilidad global es el desorden y la inestabilidad de la periferia. De este argumento se desprende naturalmente la idea de que el Estado ya no es garante de la seguridad; por el contrario, en muchos casos se ha transformado en el principal responsable de la difusión de la inseguridad a nivel mundial.

Esta clase de conflictos ha planteado a la comunidad internacional un desafío distinto del de 1945, cuando se adoptó la Carta de las Naciones Unidas. En ese momento, la preocupación primordial era regular o evitar el uso de la fuerza en los conflictos entre Estados. El sistema de las Naciones Unidas se funda en la preservación de los derechos y atributos fundamentales de los Estados: su soberanía territorial, su derecho a la autodeterminación y su derecho a la legítima defensa.

Sin embargo, el predominio de los conflictos internos en los años noventa, junto con la debilidad de los Estados para contenerlos y la percepción de la periferia como fuente de amenaza, son factores que han contribuido a relativizar el principio de soberanía y que han favorecido un creciente número de intervenciones internacionales. Este aumento del número de intervenciones de la comunidad internacional fue precedido por la inclusión de los individuos como objeto referente de la seguridad (Croft y Terriff, 1999). Las versiones más recientes del enfoque de la seguridad humana, postulan que el Estado «es responsable por la protección de sus ciudadanos» y que si no puede protegerlos, la «responsabilidad se traslada a la comunidad internacional» (Duffield y Waddell, 2004).

El predominio de los conflictos internos y la relativización del principio de soberanía se desarrollan en un contexto de primacía militar y de legitimación de la doctrina de ataque preventivo por parte de Estados Unidos (Ikenberry, 2002). En 2006, el gasto militar de este

país representó el 46% del gasto militar mundial, con un incremento del 53% en términos reales entre 2001 y 2006 (SIPRI, 2007). Estados Unidos gasta más en defensa (46%) que el conjunto de los 10 países que le siguen en la lista (34% del gasto mundial). A ello se suma el hecho de que posee el equipamiento militar que le permite vencer a cualquier adversario convencional y además dominar por completo los «commons»: el mar, el aire y el espacio (Posen, 2003). Este complejo militar es apoyado por una avanzada estructura industrial y de desarrollo tecnológico. En suma, Estados Unidos no tiene adversarios convencionales que puedan vencerlo en un conflicto simétrico.

3.1 Conflictos internos, primacía militar y misiones para las fuerzas armadas de América del Sur

El predominio de los conflictos internos, la relativización del principio de soberanía, junto con la primacía militar y la doctrina del ataque preventivo, de Estados Unidos, han favorecido la creación de nuevos roles para los militares sudamericanos y para la consolidación de otros tradicionales. Entre los nuevos, cabe destacar la participación en misiones internacionales y el desarrollo de estrategias de defensa asimétricas; entre los tradicionales, persiste la tendencia a la participación militar en el mantenimiento del orden interno, en especial en actividades que afectan la seguridad pública, como la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico.

La proliferación de conflictos internos ha incrementado la demanda de operaciones de paz. En 2006 había 60 misiones de paz activas, 20 las cuales lideradas por las Naciones Unidas, 33 por organismos regionales o alianzas y 7 por coaliciones especiales. Excluyendo la fuerza multinacional en Irak, actualmente hay 167.700 efectivos civiles y militares desplegados en las 59 misiones, lo que representa un aumento del 28% respecto de 2005. Se trata del mayor número de misiones y efectivos de la historia (SIPRI, 2007).

Una gran proporción de las fuerzas armadas de los países de América del Sur, con la excepción de Colombia y Venezuela, participan regularmente en operaciones de este tipo. Argentina y Uruguay han sido los dos mayores contribuyentes de efectivos de la región desde principios de los años noventa. Si se agregan Chile y Brasil, el Cono Sur ha aportado el 95% del total de efectivos sudamericanos en misiones de paz (RESDAL, 2007). La participación de la región se redujo hacia fines de la década de 1990, en consonancia con una reducción global de los efectivos, pero volvió a incrementarse a partir del 2002. Desde entonces, la región aumentó exponencialmente la cifra de personal participante en misiones de paz, de 742 en 2000 a 6.300 en 2006 (RESDAL, 2007: 56), esto es, alrededor del 10% del total del personal desplegado en misiones por las Naciones Unidas. Uruguay es el país de la región que más efectivos despliega, ubicándose en el noveno lugar mundial, Brasil en

el 14°, Argentina en el 16° y Chile en el 22°. Si se considera la participación por habitante, Uruguay es el principal contribuyente del mundo. Además, es el país que participa en mayor número de misiones, en lugares tan distantes como Afganistán o Georgia y contribuye con el 45% del total de las fuerzas de la Naciones Unidas en misiones de paz en la región. Argentina participa en 8 misiones de paz con 1006 hombres, mientras Brasil participa en 6, con 1367 efectivos. En seis países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y Perú) existen centros de entrenamiento en operaciones de paz.

La participación generalizada de militares sudamericanos en misiones de paz ha generado un debate, de trascendencia variable según el país, sobre cuál debería ser el rol principal de estos. En Argentina, Chile y Uruguay la discusión no se ha agotado aún, en cambio en el resto de los países de la región las misiones de paz se consideran funciones subsidiarias de las fuerzas armadas.

La misión más reciente que han incorporado los militares sudamericanos es la asimétrica. El país que más ha institucionalizado esta clase de misión es Venezuela, aunque Brasil, Argentina, Bolivia y Uruguay también contemplan este tipo de rol en la planificación militar (El País, 2007). Estos países comparten la percepción de que la relativización del principio de soberanía, la primacía militar y la doctrina del ataque preventivo de los Estados Unidos, junto con la definición, por las principales potencias, del cambio

climático o la competencia por los recursos naturales como las principales amenazas a la seguridad internacional en el siglo 21, incrementan la posibilidad de que ocurra un escenario regional de enfrentamiento militar con una gran potencia (Abbot, Rogers y Sloboda, 2006). En tal contexto, se considera la lógica de la asimetría como única forma de resistencia viable para los Estados de la región.

La política de defensa de Brasil, por ejemplo, sostiene que «la cuestión ambiental permanece como una de las preocupaciones de la humanidad. Países detentores de gran biodiversidad, enormes reservas de recursos naturales e inmensas aéreas para ser incorporadas al sistema productivo pueden tornarse objeto de interés internacional» (República de Brasil, 2005). La flexibilización del principio de soberanía y la posible intervención o balcanización del Amazonas han encontrado importante oposición en las elites brasileñas desde principios de los años noventa (Marques, 2004). Un informe reciente publicado por la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN) destaca que la presencia militar estadounidense en la región constituye una amenaza para el país (Journal do Brasil, 2007). Las fuerzas armadas brasileñas han incorporado una hipótesis de conflicto que considera el escenario de una intervención de Estados Unidos en el Amazonas y de una resistencia asimétrica a la invasión (Marques, 2004).

En Venezuela, se ha identificado una posible intervención militar de los Esta-

dos Unidos como la principal amenaza a la seguridad del Estado (Jacome, 2006). A partir de 2005 comenzaron a estudiarse en las academias militares del país experiencias de guerra asimétrica como las de Vietnam, Corea e Irak. La doctrina ha sido institucionalizada en una serie de documentos oficiales, en que se establece que «el más débil pueda enfrentar a un enemigo más poderoso, planteando la necesidad del desgaste de este último, para lo cual se aprovecha el medio ambiente con el objetivo de obtener la delantera ante el enemigo» (Jacome, 2006).

En el caso de Argentina, los militares han comenzado a considerar la temática de la defensa de los recursos naturales frente a la agresión de una potencia extranjera. El Ejército ha publicado un estudio, el Plan 2025, que sostiene este escenario. El eje de la nueva doctrina es la «defensa frente a un enemigo estatal exterior» (Clarín, 2007). El trabajo afirma que para enfrentar tal posibilidad es necesario disolver los actuales tres Cuerpos de Ejército y reemplazarlos por tres Divisiones. Cada una de las nuevas divisiones abarcaría un ambiente geográfico particular y se ubicaría donde se encuentran los principales recursos naturales del país. Un ejercicio militar reciente, el «Hermandad», tuvo como objetivo la defensa ante la invasión de un país indeterminado, carente de hidrocarburos y con sus reservas de agua contaminadas. En las maniobras participaron Argentina, Bolivia, Brasil, Venezuela y Uruguay.

Misiones tradicionales, como el mantenimiento del orden interno,

han encontrado nuevos espacios de legitimación debido principalmente a la creciente presión de los Estados Unidos por incorporar a los militares sudamericanos en la lucha contra el crimen organizado, el narcotráfico o el terrorismo. El empleo de los militares en misiones internas tiene una larga tradición en América Latina, ya que casi todos los países de la región incluyen en sus constituciones un rol de este tipo. La novedad en la actualidad es que estas misiones han encontrado un nuevo impulso externo, en respuesta a problemas de seguridad pública. Existe una creciente participación de los militares –principalmente contra el crimen organizado y el narcotráfico– en Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Perú y Venezuela, siendo Colombia el caso más paradigmático. Argentina, Chile y Uruguay, por su parte, excluyen a sus fuerzas armadas de misiones de orden interno.

Dado que Sudamérica ha experimentado décadas de golpes de Estado y gobiernos militares, la difusión y la nueva legitimación de misiones militares de mantenimiento del orden interno representa un grave peligro para la calidad de las democracias de la región. Aunque las intervenciones militares directas son poco comunes en la actualidad, la legitimación, tanto interna como externa, de las fuerzas armadas como garantes del orden interno puede favorecer mayores grados de influencia y poder militar que afecten el proceso democrático de toma de decisiones. En los países de la región no se ha extirpado totalmente el

militarismo y la adopción de esta clase de roles no contribuye a su eliminación definitiva.

4. IDEAS: LA EXPANSIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD

La virtual desaparición de las guerras interestatales y el hecho de que los países occidentales hayan dejado de enfrentar la amenaza de un poder estatal promovieron el debate respecto de si el Estado y la dimensión militar debían seguir considerándose los ejes principales de la seguridad. La pregunta principal ya no es si un Estado provoca o no conflicto en su búsqueda de la seguridad sino qué temas son relevantes para la propia seguridad. Desafíos no tradicionales, como la degradación ambiental, el bienestar económico, las migraciones, el crimen transnacional, entre otras cuestiones, han sido incorporados a una ampliada agenda de seguridad (Buzan, Weaver y Wilde, 1998).

El concepto de seguridad se ha expandido en tres direcciones: con respecto de los temas de la agenda (cuáles son las amenazas), en relación con los referentes u objetos (a quién proteger) y en lo relativo a los agentes (quién causa la amenaza). Las amenazas han dejado de definirse en términos estrictamente militares y se han incorporado cuestiones sociales, económicas, ambientales, políticas y militares. Asimismo, aunque los Estados continúan siendo referentes importantes, existe un énfasis creciente en las personas. También cambiaron

los agentes, dado que los Estados han dejado de ser la amenaza principal: en su lugar, las principales potencias perciben la acción de actores no estatales como la principal fuente de inseguridad internacional.

La expansión del concepto de seguridad fue anterior al fin de la Guerra Fría. Las Naciones Unidas difundieron, a comienzos de los años ochenta, las nociones de *comprehensive security*, que buscaba incorporar nuevos temas a la agenda, y de *common security*, que extendía los objetos referentes al incorporar el sistema internacional, además de los Estados. Estos trabajos fueron precedidos por el informe de la Comisión Brandt de las Naciones Unidas, de 1980, que «pedía un nuevo concepto de seguridad que trascendiera la noción estrecha de la defensa militar». El informe de 1994 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) amplía el concepto, aunque en la dirección contraria a la del documento sobre *common security*, es decir, hacia el individuo antes que hacia el sistema internacional.

Los académicos también se sumaron a la crítica de la aproximación tradicional a la seguridad. Dos trabajos fundacionales fueron *Redefining Security* (Ullman, 1983) y *People, States and Fear* (Buzan, 1983). Ambos autores sostenían que el concepto de seguridad no debía limitarse a la esfera militar, sino que debía incorporar a otros «sectores», tales como el económico, el societal, el ambiental y el político. Los objetos referentes también debían

ampliarse a las personas y al sistema internacional.

En suma, la nueva concepción de la seguridad presenta cinco rasgos principales. Primero, no está centrada exclusivamente en el Estado; incorpora también factores o actores que son subestatales o transestatales. Segundo, los desafíos o riesgos a la seguridad no tienen ninguna ubicación geográfica en particular. Tercero, no pueden enfrentarse mediante políticas de defensa tradicionales. La defensa militar puede cumplir un rol, especialmente cuando se trata de un conflicto violento, pero una política eficaz debe recurrir a un amplio abanico de medidas no militares. Cuarto, la nueva visión incluye la posibilidad de que la amenaza principal a la vida de las personas y a otros valores cruciales provenga del Estado en que habitan. Finalmente, los referentes se amplían al sistema internacional y los individuos, además del Estado.

La ampliación del concepto de seguridad no ha estado exenta de críticas. Al respecto, existen dos grupos de cuestionamientos, uno de orden conceptual y otro de naturaleza normativa.

En cuanto a lo conceptual, se ha sostenido que incluir temas como el medio ambiente, la pobreza, las migraciones o el bienestar económico en la agenda de seguridad es fundamental para que pueda recibir mayor atención política y recursos⁶. Sin embargo, se ha seña-

lado que tal expansión del concepto puede afectar su precisión. El problema radica en dónde detenerse o en otras palabras, cómo evitar que el término se vuelva sinónimo de todo aquello que es políticamente deseable o bueno (Weaver, 1995). Diversos autores han ofrecido algunos criterios metodológicos para restringir su uso (Caldwell y Williams, 2006). Uno de ellos, bastante aceptado aunque también expansivo, es el de la intención humana. Así pues, para incorporar un tema en la agenda de seguridad sería fundamental que existiera intención en la conformación de la amenaza. Desde esta perspectiva, los desastres naturales no se considerarían una amenaza, aunque sí el medio ambiente, siempre que en su deterioro existiese responsabilidad humana. El principal corolario de esta visión es que una política de seguridad no debería ocuparse de amenazas que no tienen defensa posible.

El segundo problema de la ampliación del concepto de seguridad, esta vez de carácter normativo, es que puede favorecer la securitización y la militarización de problemáticas que no siempre requieren respuesta militar. La conversión de un tema en un asunto

así quedaban consecuencias que en muchos sentidos se semejaban a las de aquella. Sin embargo, no había un marco conceptual dentro del cual pudiera formarse una respuesta política coherente. Ampliar el significado de la seguridad ofrecía una solución al problema: al convertirse en cuestión de seguridad automáticamente lograban la atención gubernamental.

⁶ Hacia fines de los años setenta temas como la degradación ambiental estaban entrando en la agenda política. No eran parte de la agenda de seguridad tradicional y aun

de seguridad, esto es su securitización, tiene efectos inmediatos. Invocar la palabra seguridad provoca creciente atención política, crea prioridad para la acción y la implementación de medidas extraordinarias. Los actores que securitizan una problemática buscan que ella reciba la misma atención política y el mismo acceso a recursos que los temas militares recibieron tradicionalmente. La securitización es una instancia más fuerte de la politización (Weaver, 1995).

Por lo tanto, puede ocurrir que un proceso de securitización favorezca una distorsión de la respuesta. Incluir un tema en la agenda de seguridad puede fácilmente evocar la percepción de amenaza a la defensa, lo que no siempre contribuye a su solución. De esta forma, cuestiones como el medio ambiente o las migraciones pueden recibir una respuesta militar en lugar de otro tipo de medidas, económicas o sociales, que serían más adecuadas dada la naturaleza de estos fenómenos. En otras palabras, vincular temas como el medio ambiente a la agenda de seguridad supone el riesgo de militarización de la respuesta; los políticos o las sociedades pueden pensar estos temas como problemas de seguridad militar y exigir, por ende, soluciones del mismo tipo. Buzan y Weaver sostienen que la securitización puede evitarse en algunos casos, aunque en otras situaciones puede ser una herramienta política necesaria, siempre que se utilice en forma razonable y sin recurrir inevitablemente a la opción militar (Weaver, 1995).

4.1. *Securitización en América del Sur: ¿riesgo u oportunidad?*

La discusión sobre la ampliación del concepto de seguridad alcanzó tempranamente a los países sudamericanos. Con el «Compromiso de Santiago», en 1991, comenzó un proceso de reflexión sobre la noción de seguridad, que culminó en la II Cumbre de las Américas, en 1998, cuando se encomendó a la CSH realizar «un análisis sobre el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad en el Hemisferio».

En el marco de la Comisión se ha desarrollado un intenso proceso de intercambio de visiones y perspectivas nacionales sobre la defensa y la seguridad, que concluye con la adopción del concepto multidimensional, reconocido oficialmente en la «Declaración de Bridgetown» y ratificado más tarde por la Conferencia Especial de Seguridad de México, en 2003. La Declaración de la Conferencia reconoce que la seguridad del hemisferio puede verse afectada por factores políticos, económicos, ambientales y de salud, también acepta que el hemisferio enfrenta «amenazas tradicionales a la seguridad que siguen siendo importantes». Agrega que la región enfrenta «nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos», que se agrupan en siete incisos: 1. el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el blanqueo de activos, el tráfico ilícito de armas; 2. la pobreza extrema y la exclusión

social; 3. los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades y riesgos de salud, y el deterioro del medio ambiente; 4. la trata de personas; 5. los ataques a la seguridad cibernética; 6. la posibilidad de que surja un daño en caso de un accidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos; y 7. la posibilidad del acceso, posesión y uso por terroristas de armas de destrucción en masa y sus medios vectores. La declaración afirma que «corresponde a los foros especializados de la OEA, interamericanos e internacionales desarrollar la cooperación para enfrentar estas nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos con base en los instrumentos y mecanismos aplicables» (Radseck, 2004).

La declaración refleja, al mismo tiempo, los avances y dificultades que enfrenta el proceso de definición de un nuevo concepto de seguridad para la región. Por un lado, se logró consensuar las distintas agendas nacionales de seguridad en torno a la idea de multidimensionalidad. Esto no es un avance menor, sobre todo si se consideran los debates previos respecto a las dimensiones de la seguridad que debían incorporarse o excluirse. Por el otro, la adopción de un concepto multidimensional que incluye tal variedad de amenazas y riesgos refleja importantes diferencias nacionales en la definición de las amenazas. Esto representa una barrera para alcanzar una agenda de seguridad común más restringida, que permita profundizar la cooperación y

avanzar hacia la integración (Chillier y Freeman, 2005).

El acuerdo sobre la multidimensionalidad de la seguridad se vio favorecido por dos hechos principales.

En primer lugar, para los gobiernos sudamericanos, la multidimensionalidad representa una oportunidad de incorporar a la agenda de seguridad hemisférica temas como la exclusión social, la pobreza extrema, o las enfermedades. De esta forma, pueden complementar y enfrentar la perspectiva centrada en las amenazas militares o en la seguridad pública propuesta por Estados Unidos. Al elevar los temas mencionados al rango de cuestiones de seguridad se intenta captar la atención política internacional, sobre todo reclamando la aplicación de medidas urgentes por los gobiernos u organismos internacionales. Esta visión es convergente con la explicación de Buzan de que los países sudamericanos perciben su vulnerabilidad interna como aspecto esencial de la definición de las amenazas (Buzan y Weaver, 2002: 174).

El compromiso alcanzado sobre la multidimensionalidad de las amenazas también funciona como una instancia legitimadora a nivel hemisférico del rol interno que cumplen los militares en varios países de la región. La incorporación de temas como el crimen organizado o el narcotráfico en la agenda hemisférica de seguridad representa una forma de legitimación externa a la participación militar en temas de seguridad pública.

Aunque el regreso a una concepción totalizadora o multidimensional de la seguridad, que no distingue claramente entre los problemas de defensa externa y de seguridad pública, puede tener algunas ventajas en términos de política interna pero también conlleva riesgos para la institucionalidad democrática. Esencialmente, la CSH no ha podido avanzar en la definición de un sistema multidimensional de respuesta a las amenazas identificadas. La ausencia de este sistema en países con una larga tradición de intervención militar en asuntos internos supone el riesgo de favorecer soluciones unidimensionales que privilegien el uso de la fuerza militar para confrontar, por ejemplo, problemas de seguridad pública (Gaspar, 2003).

Existen diferencias subregionales en relación con las amenazas percibidas y las respuestas a ellas. Los países de América del Sur han identificado un conjunto común de amenazas que comprende el núcleo duro de las denominadas «nuevas amenazas»: el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado. Todos los países de la región incorporan estos factores como amenazas, aunque existen diferencias importantes en la prioridad que le asigna a cada una de ellas en las respectivas agendas. La principal diferencia subregional radica en la respuesta a dichas amenazas. Los países del Cono Sur, en especial Argentina, Chile y Uruguay, no utilizan a sus fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico o el crimen organizado. En general, la subregión remite las nuevas

amenazas al ámbito de la seguridad interior, correspondiendo a la policía y a la justicia enfrentarlas y combatirlas. Por el contrario, en la Región Andina, especialmente en Ecuador, Colombia y Perú, las fuerzas armadas participan en la lucha contra la guerrilla y el narcotráfico.

La tendencia a emplear a los militares para enfrentar amenazas de origen no militar es fomentada, entonces, por los siguientes factores: 1) la tradición histórica de las fuerzas armadas de la región de asumir roles internos; 2) la promoción por Estados Unidos de una mayor participación de los militares en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo (Isacson y otros, 2004); y 3) la crisis de los sistemas de seguridad pública en la mayoría de los países.

Esta adopción de una concepción totalizante de las amenazas a la seguridad no es más que la reproducción de una larga tradición latinoamericana de utilizar indistintamente los conceptos de seguridad y de defensa. Ejemplo de ello es la propia Declaración de la Conferencia Especial sobre Seguridad de México, donde se retorna a la clásica relación seguridad-desarrollo, por lo que «la seguridad pasa nuevamente a confundirse con la política general de los Estados» (Ugarte, 2003).

En los estudios sobre las relaciones cívico-militares se ha comprobado que la ampliación del rol de los militares a lo interno conduce a la politización y desprofesionalización de la organización militar. Martin Shaw señaló que «la expansión de la agenda de seguridad

no necesariamente produce una nueva concepción de la seguridad, sino que puede ser una forma de aplicación de la agenda tradicional del pensamiento militar a un rango de áreas como la económica o ambiental» (Shaw, 1995).

5. COMENTARIOS FINALES

Las transformaciones experimentadas por la seguridad internacional en la post Guerra Fría no han pasado inadvertidas en Sudamérica. Por el contrario, han modificado la arquitectura institucional de la región, expandido las funciones que cumplen los militares y promovido la adopción de nuevas concepciones sobre la seguridad. Estos cambios fueron interpretados en este trabajo como «ventanas de oportunidad» que cumplen diversas funciones para los actores domésticos.

En primer lugar, pueden aprovecharse para reforzar tradiciones o prácticas con fuerte arraigo histórico, por ejemplo, la ratificación de tratados internacionales como forma de confirmar y consolidar la naturaleza pacífica de las relaciones interestatales en la región. La adopción de ciertas instituciones internacionales puede facilitarse, frustrarse o retraerse por la composición e ideología de las coaliciones internas. La comparación de los procesos de ratificación del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) por Argentina y Brasil, o el conflicto entre este último Estado y la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA) por la planta de Re-

sende en 2005 muestran que el análisis de factores como el nivel de influencia de los militares o el apoyo de las elites a concepciones clásicas de la soberanía son indispensables para explicar los distintos porcentajes de ratificación y los grados de conflictividad de estos procesos.

En segundo término, los cambios en el sistema de seguridad internacional representan oportunidades para expandir las funciones militares, sobre todo cuando convergen o son funcionales a la consolidación de los intereses organizacionales de las fuerzas armadas. Sucedió primero a finales del siglo 19, cuando comenzaron a llegar a la región las primeras misiones militares europeas para adiestrar a las fuerzas armadas de los nuevos Estados. Estas misiones no solo capacitaron a los militares en tácticas convencionales sino que en muchos casos transmitieron también su rechazo por los gobiernos liberales de la época, lo que reforzó la percepción de que los militares estaban por encima de los políticos y de la política. La Guerra Fría también favoreció la ampliación de las funciones. Para Estados Unidos las fuerzas armadas de América del Sur debían orientarse a misiones de contrainsurgencia y de control de la población. La adopción de estas funciones complementó las hipótesis de conflicto con países vecinos que tenían y mantuvieron todos los países del área. La post Guerra Fría representa otra instancia de expansión de las misiones militares, esta vez en múltiples direcciones, hacia lo interno,

hacia otros Estados y hacia lo internacional. En suma, las transformaciones en el último siglo han sido favorables al fortalecimiento de los intereses organizacionales de los militares.

Finalmente, la expansión del concepto de seguridad ha servido para legitimar distintas concepciones nacionales de las amenazas y de cómo enfrentarlas. Los países de América del Sur han incorporado la idea de multidimensionalidad de las amenazas, que es excesivamente incluyente y posee un alto nivel de generalidad; en suma, identifica tantas amenazas que impide abordarlas desde el punto de vista regional. Refleja, en cambio, la ausencia de una percepción común y el imperativo político de respetar las distintas prioridades que cada país tiene en materia de defensa y seguridad.

Estados Unidos es un actor decisivo para la seguridad de la región. El eje de su política de seguridad actual hacia Sudamérica es la securitización del terrorismo y de otros aspectos que se considera esenciales para su desarrollo, como la corrupción, la debilidad institucional, la demagogia o el crimen organizado. Asimismo, fomenta la participación de los militares en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Esta política no solo contribuye a legitimar un rol interno para los militares, sino que presta fundamentalmente, escasa atención a las condiciones políticas, sociales y económicas que producen los fenómenos cuyos efectos se busca combatir por medios principalmente militares.

En otras palabras, es una estrategia destinada a confrontar los efectos, pero no las causas.

BIBLIOGRAFÍA

- Abbot, Chris, Paul Rogers y John Sloboda (2006), «Respuestas globales a amenazas globales: seguridad sostenible para el siglo XXI», *Documento de Trabajo 27 FRIDE*.
- Baldoin, David A., «The concept of security», *Review of International Studies* 23 (1997), pp. 5-26.
- Bonilla, Adrián (2003), «Una agenda de seguridad andina», en Rosas, María Cristina (coord.), *Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*, México, Unam/CEDH.
- Buzan, Barry (1983), *People, States and Fear*, Brighton, Harvester.
- Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap De Wilde, (1998), *Security: a New Framework For Analysis*, Londres, Lynne Rienner Publisher.
- Buzan, Barry y Ole Weaver (2002), *Regions and Power: The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Caldwell, Dan y Robert Williams, (2006), *Seeking Security in an Insecure World*, Nueva York, Rowman & Littlefield Publishers.
- Castells, Manuel (1996), *The Rise of the Network Society, Vol. 1*, Oxford, Oxford University Press.
- Chillier, Gastón y Laurie Freeman, (2005), El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: Una amenaza en potencia, Washington, WOLA.
- Clarín (2007), 25 de Febrero.
- Cramer, Christopher (2006), *Civil War is not a Stupid Thing*, Londres, Hurst & Company.
- Croft, Stuart y Terry Terrif (2000), *Critical Reflections on Security and Change*, Londres, Frank Cass.

- Domínguez, Jorge I. y otros, «Boundary Disputes in Latin America», *Peace Works* 50, United States, Institute for Peace.
- Duffield, Mark (2001), *Global Governance and the New Wars*, Londres, Zed Books.
- Duffield, Mark y Nicholas Waddell (2004): Human Security and global danger. Exploring a governmental assemblage (<http://www.bond.org.uk/pubs/gsd/duffield.pdf>).
- El País (2007), «El Frente propone una defensa conjunta de los intereses naturales», 19 de marzo.
- Flemes, Daniel (2004), «Institutional Building in Mercosur's Defence and Security Sector. The Common Containment of Transnational Threats», *IKK Working Papers* N. 22.
- Flemes, Daniel (2006), «Respuestas del MERCOSUR a las amenazas transnacionales», *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 20:1.
- Gaspar, Gabriel (2003), «Desafíos y dilemas de la seguridad en América Latina en la posguerra fría», en Rojas Aravena, Francisco y Paz Milet, (eds.), *Seguridad y defensa en las Américas: La búsqueda de nuevos consensos*, Santiago de Chile, FLACSO.
- Held, David (y otros), (1999), *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Stanford, Stanford University Press.
- Hirst, Mónica (2004), «La fragmentada agenda de la (in) seguridad regional», en Mónica Hirst, (y otros), *Imperio, estados e instituciones. La política internacional en los comienzos del siglo XXI*, Buenos Aires, Altamira.
- Ikenberry, John (2002), «La Ambición Imperial de los Estados Unidos», *Foreign Affairs* en español, Otoño-invierno.
- Isacson, Adam, Joy Olson y Lisa Haugaard, (2004), *Blurring the Lines. Trends in U.S. military Programs with Latin America*, WOLA/Lawgef/CIP.
- Jacome, Francine (2006), «Venezuela frente al contexto andino y hemisférico ¿Cambios en la doctrina de seguridad? (1999-2005)», *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis)*.
- Journal Do Brasil (2007), 29 de enero.
- Kacowicz, Arie (1998), *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*, Albany, State of New York Press.
- Keohane, Robert (1993), *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*, Buenos Aires, GEL.
- Keohane, Robert (2002), «The Globalization of Informal Violence, Theories of World Politics, and the Liberalism of Fear» en Calhoun, Craig, Paul Price, y Ashley Timmer (eds.), *Understanding September 11*, Nueva York, The New York Press.
- Marques, Adriana (2004), «A estrategia amazonica do Exército brasileiro e o surgimento de uma comunidade de segurança no Sul da América Latina», *Documento de Trabajo IIK* 21.
- Nolte, Detlef (2006), «Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis», *GICA Working Paper* 30.
- Organización de los Estados Americanos (2002), Comisión de Seguridad Hemisférica. «Compendio de Respuestas de los Estados Miembros al Cuestionario sobre nuevos enfoques de la seguridad hemisférica», CP/CSH-430/2 rev.1.
- Posen, Barry (2003), «Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony», *International Security* 28: 1.
- Radseck, Michael (2004), «El sistema interamericano de seguridad ¿quo vadis?, Posiciones del Cono Sur a la luz de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica, México.
- Putnam, Robert D., «Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel», *Zona abierta* 74, (1976).
- Ramírez, Socorro (2004), «Tres reuniones andino-brasileñas: síntesis de acuerdos y desacuerdos», en Cepik, Marco y Socorro Ramírez, *Agenda de seguridad andino-brasileña: primeras aproximaciones*, Bogotá, Fescol/Iepri/Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul.
- República Argentina (2001), Libro de Defensa Nacional 2001, <<http://www.recdal.org/archivo>>.

- República de Brasil (2005), Decreto N° 5.484 «Política de Defensa del Nacional».
- Resdal (2007), *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, Buenos Aires, Resdal.
- Rojas Aravena, Francisco (ed.) (1996), *Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua*, Santiago de Chile, FLACSO.
- Shaw, Martin (1995), «The development of 'common risk' society: a theoretical overview», trabajo presentado en el seminario sobre 'Common risk society', Garmisch-Partenkirchen.
- SIPRI Yearbook (2007), Instituto de Investigaciones Internacionales de Paz de Estocolmo.
- Stepan, Alfred (1973), «The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion», en Alfred Stepan [ed]. *Authoritarian Brazil. Origins. Policies. and Future*, New Haven, Yale University Press, pp.47-65.
- Terrif, Terry, Stuart Croft, Lucy James y Patrick Morgan, (1999), *Security Studies Today*, Londres, Polity Press.
- Ugarte, José Manuel (2003), *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra.
- Ullman, Richard (1983), «Redefining Security», *International Security* 8.
- Waever, Ole (1995), «Securitization and Desecuritization», en Ronnie Lipschutz (ed), *On Security*, Nueva York, Columbia University Press.
- Zaborsky, Victor (2003), «Export Control in Brazil», *Center for International Trade and Security*.
- Zelikow, Philip (2003), «The Transformation of National Security: Five redefinitions», *The National Interest* 71.