

## Título: Nueva agenda de seguridad en América Latina: nuevas amenazas y nuevas oportunidades

---

**Fecha:** 01/10/2002

**Idioma:** español

---

### **NUEVA AGENDA DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA: NUEVAS AMENAZAS Y NUEVAS OPORTUNIDADES**

*Lic. Adolfo M Rossi*

*(Centro de Estudios Estratégicos. Escuela Superior de Guerra)*

#### **Introducción: Las agendas a enfrentar en el ámbito de la seguridad**

Cualquier estudio acerca de "la seguridad" a nivel regional presenta la necesidad de analizar la interacción entre múltiples dimensiones. Esto significa caer en dos tipos de reduccionismo del pasado: leer la realidad regional en clave de reflejo lineal de una lucha a nivel mayor o sistémica (como durante la Guerra Fría) y por otro lado pensar en agendas regionales desligadas de los conflictos mundiales (la que apareció como tentación en el momento "dorado" del unipolarismo americano).

En cuanto a la dimensión de la seguridad global, y circunscribiendo el análisis a la posibilidad de enfrentamiento tradicional interestatal<sup>1</sup>, la actual situación se presenta como un panorama de seguridad debido al fin de la guerra fría y su consecuente enfrentamiento bipolar. En este sentido, el "momento unipolar" del que goza los Estados Unidos" provee de estabilidad al sistema.

Bajando a niveles de seguridad regional, diversas regiones se enfrentan a una multiplicidad de conflictos de baja intensidad. Estos presentan dos características principales: en caso de enfrentamientos interestatales, su focalización conlleva una baja probabilidad de su expansión (lo que arrastraría a países con más capacidades para que degeneren en un escenario que implique dimensiones globales), y la preeminencia de conflictos internos (violencia étnica o política).

La otra dimensión de la seguridad regional es la denominada "nueva agenda", la que incluye temas como la defensa del medio ambiente, la lucha contra el narcotráfico, la preservación de los recursos pesqueros, la lucha contra el terrorismo, etc. Los rasgos distintivos de esta "nueva agenda" podrían resumirse en:

- Dificultad para identificar con precisión al enemigo.
- Poca utilidad de los medios y métodos tradicionales para la defensa. En principio se los define como "no militares".
- Evaporación de la frontera entre lo doméstico y lo internacional, creándose una agenda "intermestica".

Hasta fines del año pasado uno podía estar tentado de sostener que esta era la única agenda de defensa y seguridad a la que debía abocarse nuestro país, poniendo énfasis en la cooperación a nivel regional. La realidad nos demostró que debemos estar más atentos a los cambios globales, ya que amenazas de este tipo se globalizan, incluyendo a actores poderosos teniendo impacto en el ámbito regional.

De hecho, hoy enfrentamos un nuevo conflicto global, donde la confrontación no será sólo entre naciones; sino que involucrará actores no gubernamentales y fuerzas transnacionales, tanto legales como ilegales. Y, en ese contexto, el recurso a la violencia y a la fuerza amenazarán las rivalidades y enfrentamientos<sup>2</sup>.

Otra observación posible radica en que si bien sus características originales son de naturaleza no-militar, o sea, no se identifican con la clásica amenaza de una fuerza militar que pone en peligro la soberanía de un Estado adversario, tienen capacidad potencial de generación de violencia armada muy similares a las amenazas militares tradicionales.

### **Algunas tendencias en el marco regional**

América Latina en los años ochenta y noventa presentó dos características que la diferencian de su historia reciente. Estas favorecieron la cooperación entre los países del área, al mismo tiempo de ser esenciales para la integración de estos países en un mundo globalizado.

En primer lugar, se ha logrado la instauración y el mantenimiento de las formas institucionales de gobierno reinstaladas en la región durante la década del '80, con el consecuente impacto en las relaciones cívico militares<sup>3</sup>. Una característica distintiva de finales de los noventa es el surgimiento de diversos tipos de crisis en los regímenes democráticos de la región, afectando esta situación un importante número de países<sup>4</sup>.

En segundo lugar, encontramos la revitalización de los esfuerzos de integración regional, con fundamentos en la aparición de nuevas formas de concertación regional a partir del inicio de los '80 con un mayor énfasis en la dimensión política de la integración.

Para analizar esta realidad en su verdadera dimensión resulta imprescindible situar temporal y espacialmente la realidad latinoamericana, siendo esto un condicionamiento clave a la hora de analizar las oportunidades de acción. En este sentido, ..."América Latina no contará con un lapso extendido en el tiempo, como sucedió con Europa, ya que la oportunidad de insertarse en un nuevo orden (fundamentalmente económico-tecnológico) va desintegrándose a medida que el tiempo transcurre, en un mundo en continua y acelerada evolución. Lo que Europa construyó en décadas, América Latina deberá construirlo en pocos años"<sup>5</sup>.

En este sentido, la integración latinoamericana debe aspirar a formar un sistema de seguridad regional que proteja sus recursos naturales y posibilidades de desarrollo económico. No cabe pensar en una integración construida para "confrontar" a las organizaciones supranacionales europeas o a los Estados Unidos, sino para "integrarse" relacionamente con ellas. Más aún, las posibilidades de éxito de la integración latinoamericana se ampliarán en la medida en que se instrumenten todos los posibles canales de relación y conjunción con los EE.UU.

Sin embargo, un punto clave a tener en cuenta es que el proceso de construcción de la seguridad regional debe ir en paralelo con el desarrollo de la integración global entre los estados, es decir que no debe pensarse como una precondición<sup>6</sup> ni como una consecuencia futura, sino como una evolución que acompañe a dicho proceso.

Visiones optimistas presentan la posibilidad de encarar un mecanismo de Seguridad Estratégica Regional (SER) entre los países del Cono Sur que luego podría extenderse al resto del continente...."También es viable pensar que a través de estos mecanismos subregionales de prevención de conflictos ( como el que pone en marcha la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea con sede en Viena), podría comenzar a articularse una S.E.R. de todo el continente, mucho más viable que el fenecido por "desuetudo" Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Así, un mecanismo de seguro compartido en el Cono Sur debería depositarse (como un Instituto de Reaseguro) ante la OEA, e ir construyendo de ese modo un nuevo modelo hemisférico de seguridad estratégica."...<sup>7</sup>

Por ello, para definir los conflictos a los cuales los estados han de enfrentarse en los '90, lo primero que se debe hacer es analizar el marco dinámico del sistema global en el cual el país se encuentra hoy. La región necesita de una respuesta a estas amenazas que trascienden los conceptos tradicionales de seguridad y defensa, en el marco de un enfrentamiento global.

Ello exige hacerlo sobre la premisa que la dinámica actual de los cambios reclama la generación de varias alternativas que, probablemente, deban ser jugadas en simultánea, y esa flexibilidad será la clave para saber aprovechar las escasas oportunidades de una inserción favorable a esos "intereses nacionales".

### **Construyendo la "nueva agenda"**

El ascenso de nuevos temas en la agenda de seguridad, que desplazan los tradicionales conflictos inter estatales hacen que sea necesario replantear la agenda con la que los países han de encarar sus políticas.

Así como en la década de los ochenta la preocupación se centró en la democratización y la de los noventa en la recuperación de las economías, entrando al siglo 21 la agenda se presenta mucho más vasta y compleja. En ella, conviven interrelacionados problemas de seguridad con los procesos políticos.

En los nuevos temas de la agenda de América Latina amenazas "no convencionales", como la problemática ligada al narcotráfico, conviven (y se alimentan recíprocamente) con la inestabilidad generada por los sistemas políticos pseudo democráticos (ya sea democracias delegativas cercanas a prácticas populistas o regímenes altamente corruptos). La existencia de estos regímenes torna inestable y más insegura la región.

Debemos reconocer que esta coyuntura en la cual existe una principal potencia militar, económica y cultural se debe sobre todo a que no se ha constituido un poder equivalente que lo pueda desafiar, y a la fragmentación del resto del mundo, y no al hecho de que su poder haya crecido en mayor proporción.

Si la década de los noventa comenzó con un optimismo wilsoniano idealista, representado por el famoso artículo de Fukuyama, (en los últimos 10 años, desde que escribió su famoso artículo "el fin de la historia?", han habido serias crisis económicas y políticas) terminó con un pensamiento de naturaleza más complejo en el que se presentan tanto oportunidades para la cooperación como la existencia de amenazas.

En un contexto donde la potencia hegemónica global (y por lo tanto también regional) señala explícitamente sus intereses vitales, será difícil para los actores menores de la política mundial proclamar la neutralidad, el no alineamiento, el aislamiento y el no involucramiento.

En lo que respecta a los países de la región, las principales de estas nuevas amenazas pasan por los conflictos intra estatales y los fenómenos de ilícitos en que se ven involucrados más de un estado. Entre ellas las principales serían el tráfico de armas (en la región la proliferación de armas convencionales) y estupefacientes. Fenómenos como éstos, socavan la autoridad estatal, facilitando los fenómenos de violencia al interior de los países.

Pero más allá de estos problemas "objetivos", la región debe dar cuenta de la que es definida como la amenaza global: el terrorismo fundamentalista. Desde ya que diversos países del área no pueden hacerse los desentendidos (por hechos sucedidos en sus países o por colaboración con estos grupos), pero sin lugar a duda es un hecho extra regional el que sitúa este punto en el tope de las prioridades.

### **Reformulando la "nueva agenda" en el nuevo contexto internacional**

Cabe señalar que la preocupación por estos temas en Estados Unidos no fue descubierta el 11 de septiembre del año pasado. Solo por citar un ejemplo, en un documento sobre seguridad producido por la Presidencia de los Estados Unidos, titulado "Una Estrategia de Seguridad Nacional de Compromiso y Crecimiento", fechado en julio de 1994, enuncia las tareas que deberán estar listas a enfrentar las fuerzas armadas de ese país en orden de conservar la seguridad nacional (lo que lleva implícito la

estabilidad mundial). De su evaluación puede deducirse que se han producido importantes modificaciones respecto de lo que había sido tradicional durante los años de la Guerra Fría (mantener la disuasión nuclear).

En ella se observa que la actual concepción estratégica de los Estados Unidos justifica las modificaciones efectuadas a la estrategia antes vigente mediante la siguiente advertencia: "También enfrentamos riesgos de seguridad que no son militares en su naturaleza. Fenómenos transnacionales como el terrorismo, el tráfico de narcóticos, y también los flujos de refugiados tienen implicaciones de seguridad, tanto para la política americana actual como para la de largo plazo. Una clase emergente de asuntos ambientales transnacionales están crecientemente afectando la estabilidad internacional y consecuentemente presentarán nuevos desafíos a la estrategia de Estados Unidos."<sup>8</sup>.

Además, la necesidad de mantener fuerte capacidad de inteligencia también ha merecido especial consideración en esta nueva estrategia global de los Estados Unidos. "Sólo un poderoso esfuerzo de inteligencia puede proveer adecuado preaviso sobre las amenazas a la seguridad nacional e identificar oportunidades para promover nuestros intereses"... "La inteligencia será también crítica para direccionar nuevos esfuerzos a evitar los conflictos regionales, la proliferación de armas de destrucción masiva, y en contra-inteligencia, terrorismo y tráfico de narcóticos"<sup>9</sup>.

Como puede deducirse de lo citado, la mayor potencia mundial asignaba desde mediados de la década pasada importancia creciente a lo que ha denominado "amenazas de naturaleza no militar a la seguridad nacional", calificándolas como capaces de producir severas convulsiones a escala mundial.

### **¿Guerra Preventiva Unilateral?**

Lo mencionado anteriormente, sumado a los hechos de septiembre del año pasado puso a Estados Unidos a la ofensiva contra un tipo específico de las nuevas amenazas. Desde ya que la ofensiva directa del país, que sin lugar a dudas es la potencia rectora del orden mundial<sup>10</sup>, implica un gran movimiento de recursos en una multiplicidad de agendas<sup>11</sup>.

Por ello, el futuro de la política americana al respecto influirá de manera decisiva, para bien o para mal, en las posibles políticas de la región. El triunfo de las "palomas" o de los "halcones" al interior de la administración Bush<sup>12</sup> hará una importante diferencia en la política global, pero no así en lo que se le demande a la región<sup>13</sup>.

Dadas estas circunstancias, lo que podemos, y deberíamos, hacer es comenzar a preguntarnos como actuaríamos nosotros de acuerdo a nuestros intereses y valores.

Para ello propongo unas preguntas. En primer lugar, ¿quiénes son nuestra amenaza?. Una de las primeras observaciones que pueden realizarse respecto de las amenazas enumeradas reside en que resulta dificultoso definirlas como de naturaleza externa o interna, o sea que las fronteras nacionales pierden relevancia para la determinación de esa naturaleza. En la región no pensaríamos en países, sino en grupos u organizaciones sub estatales, que si bien pueden recibir apoyo de un país, descartaría cualquier intervención de los países de la región en un conflicto interestatal que lleve adelante la potencia rectora del sistema.

Otra pregunta es acerca del cómo se presenta esta amenaza. Al respecto cabe señalar que si bien sus características originales son de naturaleza no-militar, o sea, no se identifican con la clásica amenaza de una fuerza militar que pone en peligro la soberanía de un Estado adversario, tienen capacidad potencial de generación de violencia armada muy similares a las amenazas militares tradicionales. Por lo tanto, deberá tenerse una respuesta acorde a esta amenaza, teniendo una fuerza con la capacidad suficiente como para enfrentarla<sup>14</sup>.

El contestar afirmativamente estas preguntas nos daría la posibilidad de definir de manera autónoma nuestras prioridades en materia de defensa y seguridad. Cabe recordar que la experiencia histórica de nuestro país, y de la región en general, no resultó demasiado feliz cuando "importamos" un enemigo único, que correspondía a un conflicto global.

### **Reflexiones finales: ¿Hacia donde vamos?**

El tramo final de la década del '80 en América Latina, y más concretamente en el Cono Sur, se caracterizó por algunas dinámicas fundamentales: la institucionalización democrática, una revalorización de los procesos de integración económica y el rol de los regionalismos, la búsqueda de relaciones constructivas con los Estados Unidos y con los principales organizaciones financieras y comerciales a nivel internacional. Ello se daba en un marco en donde interactuaban factores domésticos e internacionales. Entre los mismos sobresalían la crisis de la deuda y el fin de la guerra fría, así como una acentuación de la globalización financiera y productiva.

La historia más reciente ha señalado una tendencia hacia la conformación de bloques económicos que plasmaron los cambios económicos de la década del noventa. También se han establecido fuertes lazos que llevaron a niveles crecientes de cooperación en aspectos políticos.

Se debe fortalecer nuestra seguridad, en primer lugar, en el marco regional, a través del aumento de la confianza y de la integración económica, política y militar. Pero también nuestra reflexión debe conducirnos a pensar la manera en que podemos participar en el marco de la seguridad global.

A pesar de los temas pendientes, la política de defensa argentina ha contribuido a la política exterior al ser el paso inicial para mejorar la relación con Chile y Brasil. Precisamente a través de la cooperación con nuestros socios de la región encontraremos los medios idóneos para avanzar en la adquisición de conocimiento que resulta indispensable en la nueva época que esta comenzando.

América Latina es una de las regiones más desarmadas del mundo. Nuestra seguridad, debe dar solución a una serie de nuevas amenazas que no son las clásicas ligadas a los conflictos inter estatales. Este desafío no se vencerá con armas de destrucción masiva ni con armas militares convencionales. Se vencerá con las políticas correctas, buscando las soluciones cooperativas.

Por último, los enunciados acerca de la necesidad de consolidar y profundizar el MERCOSUR y la decisión de los Presidentes de la Argentina y Brasil en Abril de 1997, de subrayar la presencia de una "alianza estratégica" entre los dos países nos plantea la presencia de una ascendente interdependencia en cuestiones comerciales, financieras, macroeconómica y de seguridad que tenderán a interactuar de manera creciente con las decisiones nacionales de ambos Estados orientadas a lograr su inserción en el actual sistema internacional.

En caso de descuidar algunas de estas dimensiones de la integración, la misma resultará debilitada y por ende, mucho más frágil ante los intereses extra regionales que se verían favorecidos con la disfuncionalidad de este bloque regional. La profundización y extensión del Mercosur no es solo una opción estratégica deseable, sino que se presenta como una necesidad para afrontar los nuevos desafíos y encarar una verdadera inserción en el sistema internacional.

Con este punto de partida, los países del Mercosur deben darse nuevas respuestas a los nuevos desafíos que le plantea el sistema internacional. Lejos de significar el fin de los estados (dado que la amenaza no proviene de estados), el nuevo mundo post 11 de septiembre se vislumbra como un campo propicio para el fortalecimiento del rol de los estados nacionales en las áreas de defensa y seguridad.

Como ejemplo de ello basta señalar la revalorización de diferentes aspectos ligados a esta temática que llevó adelante el gobierno de Estados Unidos. Como consecuencia de ella se avanza en áreas que se creían reservadas al mercado.

El gran tema a resolver para los países de la región es encontrar como dar esta respuesta de manera eficiente. Esto requeriría de:

- Una clara determinación política de los objetivos prioritarios a defender a nivel nacional y a nivel regional. Es decir, cuales son aquellos temas que por su complejidad y su naturaleza requieren de niveles de cooperación con los países de la región.
- Generar la doctrina apropiada para enfrentar estas amenazas no convencionales.
- Como consecuencia de lo mencionado anteriormente, definir los medios adecuados para conseguir esos fines. La utilización de la racionalidad medios/fines seguramente nos impondrá la necesidad

de crear nuevos medios que hasta ahora el país (así como los otros países de la región) no tiene.

- Sin duda tendrán que privilegiarse algunos medios que aparecen en la experiencia internacional como los más eficaces. Por ejemplo, en el caso del terrorismo o del narcotráfico, la importancia de la inteligencia y de un combate contra el lavado de dinero, han quedado claramente expuesta.

## **Bibliografía**

HERRERA VEGAS, JORGE; "Desarrollo y seguridad de la Argentina y Brasil. Algunas reflexiones sobre posibles estrategias", Conferencia Estrategia Militar y al Curso Superior de Inteligencia Estratégica. Rio de Janeiro, 13 de setiembre de 1999.

TOKATLIAN, J. - CARVAJAL, L.; "Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto". *Documentales Ocasionales C.E.I.* (Colombia), n° 31, julio-setiembre 1993.

Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos y del Caribe del CARI-Fundación Konrad Adenauer, "El rol de las fuerzas armadas en el Mercosur". Trabajo de investigación, diciembre 1992, Bs.As., Argentina.

RUSSELL, R.; "Los ejes estructurantes de la Política Exterior Argentina: Apuntes para un debate". *Serie de Documentos e Informes de Investigación* n°158. F.L.A.C.S.O./Argentina, junio 1994, Bs. As. Argentina.

CALLE, Fabián; "Los debates acerca de la geoestrategia y la geoeconomía internacional en la post guerra fría: el factor regional", en *Revista Colección*, número 6, año 3, Buenos Aires, 1997.

DRUETTA, Gustavo; TIBILETTI, Luis y DONADÍO, Marcela; "Los Nuevos Conceptos En Materia De Seguridad Estrategica Regional", *Revista SER en el 2000*, N° 1, Junio 1992.

TOKATLIAN Juan Gabriel; "Se Cruzó un Umbral de Difícil Retorno", *Argentina Global*, Número Especial I (septiembre 2001)

- 
1. El "anunciado" enfrentamiento entre Estados Unidos e Irak , si bien se daría entre actores estatales, no respondería a las causas clásicas de disputa entre estados nacionales (des/equilibrios de poder, soberanía territorial, etc.), sino que está ligado a otro tipo de conflicto con mayor preeminencia de actores no estatales.
  - 2 Por ello, se puede sostener que estamos enfrentando una verdadera (y no tan solo declamada) globalización de las amenazas de la "nueva agenda", donde también se globaliza el accionar de la principal potencia para dar respuesta a dicha amenaza.
  3. Resulta importante señalar la mayor subordinación de los militares a los gobiernos civiles, siendo esto un elemento a considerar a la hora de pensar en la posibilidad de soluciones cooperativas.
  4. Tales son los casos de Paraguay, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Colombia, los que por diferentes razones sufren de fuertes procesos de deslegitimación en su arena política.
  5. DRUETTA, Gustavo; TIBILETTI, Luis y DONADÍO, Marcela; "Los Nuevos Conceptos En Materia De Seguridad Estrategica Regional", *Revista SER en el 2000*, N° 1, junio 1992.
  6. Si bien es cierto que la superación de la problemática en cuestiones limítrofes y de utilización de recursos naturales fue la condición necesaria para encarar el proceso de integración a mediados de los años ochenta, hoy debería encontrarse un funcionamiento más armónico entre todas las dimensiones de la integración.
  7. DRUETTA, Gustavo; TIBILETTI, Luis y DONADÍO, Marcela; *op. cit.*
  8. President of the United States of America, *A national security strategy of engagement and enlargement*, The White House, July 1994, p. 6.
  9. *Ibidem*, p. 15.
  10. Al respecto véase Wohlforth
  11. La lucha contra el terrorismo, además de militar, abarca lo financiero, policial, etc.
  12. La referencia más reciente de lo que se conoce como la "Doctrina Bush" de la Guerra Preventiva (Preemptive War) se encuentra en su discurso a los graduados de West Point, del 1 de junio de 2002.
  13. Esta afirmación debe ser relativizada para algunos casos puntuales, especialmente el conflicto de

Colombia.

14. Las características mencionadas, sumadas a la condición masiva de muchas de estas amenazas, condiciona la efectividad de su control por parte de las fuerzas policiales tradicionales. Ello es debido a que dichas fuerzas generalmente no disponen del despliegue territorial, la composición de las unidades, el equipamiento, la doctrina de empleo ni la capacidad de inteligencia que esta lucha requiere para ser exitosa.

Fuente:

Ponencia preparada para el V Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Buenos Aires, 1 al 3 de octubre de 2002