

# La globalización y la regionalización de la seguridad internacional.

América Latina frente a los debates y dinámicas de los nuevos desafíos y complejidades de la realidad mundial.

*Por Lic. Javier PEROTTI (Mendoza).*

*Abstract: El debate actual sobre el proceso de globalización, más allá de las reacciones de simpatía o identificación con el mismo o de rechazo a su mera existencia, ha puesto en el tapete asimismo la relevancia creciente de los procesos de regionalización en el sistema internacional contemporáneo. Globalización y regionalización, independientemente de las visiones críticas o de las aceptaciones indiscriminadas, se han constituido en el eje de un debate con implicaciones evidentes para la formulación y el impulso de políticas específicas en torno a su mayor o menor articulación, marcando con frecuencia tendencias particulares en la evolución de las relaciones regionales o globales.*

*Como la regionalización se produce en un contexto internacional asimétrico, es preciso señalar que a lo largo de los últimos años, América Latina ha enfrentado también grandes transformaciones que han abarcado desde la política y la economía domésticas a los asuntos regionales y hemisféricos. Sin duda, la realidad latinoamericana y los cambiantes escenarios en la región han generado un proceso común de impacto y de consecuencias, además de nuevos desafíos y nuevas complejidades.*

A lo largo de los últimos años, América Latina ha enfrentado también grandes transformaciones que han abarcado desde la política y la economía domésticas a los asuntos regionales y hemisféricos. Los cambiantes escenarios en la región han atravesado tres fases diferenciadas, todas ellas conectadas a factores regionales e internacionales. Mientras en los años ochenta, la fuerza central de las transformaciones estuvo ligada al retorno de la vida democrática y en los noventa, a las tendencias económicas, y los profundos cambios operados en el contexto internacional desde la finalización de la Guerra Fría<sup>1</sup> provocaron -entre otras cosas- además de transformaciones dentro de los propios países latinoamericanos, una ola de democratización en la región que permitió expandir el principio de legitimidad democrática y la tendencia general a la integración económica, desde el 2001, las cuestiones políticas y de seguridad han tomado la delantera. De hecho, los problemas de seguridad -globales, regionales y domésticos- han asumido una importancia sin precedentes en todos los países de la región. Este cambio, si bien ha estado esencialmente ligado a las consecuencias mundiales tras los atentados en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, los cuales se agravaron con la guerra contra Irak, también encuentra explicaciones en los procesos internos relacionados a los claroscuros de la democratización.

En general, en toda Latinoamérica, con anterioridad a la década de 1980 -y aún durante la misma-, las relaciones entre los diversos Estados fueron dominadas por una larga y profunda cultura de rivalidad que recién comenzó a desarraigarse en el transcurso de los años ochenta sin que aún hoy se haya podido constituir en su reemplazo una acabada cultura de amistad y cooperación, al tiempo que Estados Unidos hacía de toda América Latina su "patio trasero" y adquiría el status de supremacía en el plano global y de poder hegemónico en el regional. Asimismo, es preciso recordar que, internamente, los Estados latinoamericanos vivieron ya desde la década de 1980 diferentes procesos de transición desde los autoritarismos militares a los gobiernos democráticos durante los cuales incorporaron, con mayor o menor magnitud, nuevas cuestiones en la agenda política, como ser la subordinación plena de las fuerzas armadas al poder civil, la formulación y ejecución de la política militar y de

---

<sup>1</sup> Estos cambios estuvieron vinculados a la desaparición del conflicto Este-Oeste, el derrumbe de la ex Unión Soviética, el alto grado de incertidumbre generado por el orden mundial emergente y el proceso de redefinición de las amenazas a la paz y seguridad internacionales.

defensa por parte de las autoridades civiles, la modernización y profesionalización de las fuerzas armadas acorde a los nuevos escenarios de seguridad.

Como bien indica Llenderrozas (2001), las distintas experiencias de transición democrática y sus particulares modelos de relaciones cívico-militares, colocaron a las cuestiones de seguridad en la agenda política y militar en distintas escalas de prioridad, y crearon oportunidades diferentes para resolverlas. Asimismo, para Van Klaveren (2001) también resulta clave señalar que el orden inicial de la Posguerra Fría favoreció la estabilidad democrática en la región, democracia que contó con el novedoso apoyo de los Estados Unidos y de otros países desarrollados, lo cual le permitió a Latinoamérica destacarse como el único terreno donde se ha comprobado que el régimen democrático es viable en el mundo subdesarrollado.

Por otra parte, al focalizarnos en Sudamérica, es posible observar, según Tokatlian (2004), que si bien se asistió (y se asiste) a situaciones generadas por la fragilidad de los sistemas institucionales (sistemas de partidos políticos volátiles o en descomposición, coaliciones de gobiernos débiles, erosión preocupante de la legitimidad, aumento de demandas de efectividad, entre otros), las democracias no sólo han sido una condición necesaria de los procesos de integración y debilitamiento de las rivalidades externas, los conflictos bilaterales y la redefinición de la visión del enemigo interno, sino que su vigencia y solidez aparece también como esencial para el diseño de una política estatal confiable para el resto de los actores internacionales. A pesar de ello, desde las transiciones democráticas iniciadas en los años ochenta, de hecho, dieciséis Presidentes abandonaron el poder sin terminar sus períodos constitucionales y en medio de profundas convulsiones políticas.<sup>2</sup>

Aún así, sin embargo, la democracia ha resultado también fundamental a nivel interno en los Estados, dado que la falta una plena autoridad estatal fue contribuyendo en la región a la proliferación de la violencia a manos de actores privados y

---

<sup>2</sup> Así, algunos Presidentes tuvieron que anticipar la transferencia del poder al presidente electo, como Alfonsín, en 1989. Otros se vieron forzados a adelantar las elecciones, como Siles Suazo, en 1985. Otros sucumbieron ante la humillación del juicio político por corrupción, como Collor de Melo, en 1992, y Carlos Andrés Pérez, en 1993. Otros, en cambio, renunciaron ante violentas protestas sociales, como Sánchez de Lozada, en 2003, y Lucio Gutiérrez, hace apenas unos meses en este año 2005. Ocasionalmente, esas renunciaciones fueron seguidas por inusitados niveles de incertidumbre, como recientemente en Bolivia, o como en Argentina, aquellos días desde la renuncia de De La Rúa hasta que Duhalde asumió la presidencia el 1º de enero de 2002.

particulares, de bandas organizadas y del crimen urbano desorganizado. Ello fue aumentando la fragmentación del tejido social, y por lo tanto, ha ido creando mayores niveles de inseguridad y conflicto. A su vez, la ausencia de un sólido sistema político, jurídico e institucional fue posibilitando la corrupción, el auge del negocio de armas livianas, el incremento de la delincuencia y la expansión de la influencia militar sobre múltiples agencias estatales, lo que sin una doctrina de defensa de contenidos democráticos puede poner en peligro los logros de una difícil y aún vulnerable transición democrática.

Tampoco podemos dejar de señalar, según Hirst (2004), que si bien en general América del Sur se ha perseguido la profundización de los procesos de integración subregional, la expansión del comercio intrarregional en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) ha sido menos constante, debido a las turbulencias políticas y económicas. No obstante ello, el MERCOSUR todavía sobresale como la más exitosa iniciativa de integración regional Sur-Sur, con importantes efectos derrame en lo referente a cooperación en materia política y de seguridad. Aún así, la diferenciación entre los dos acuerdos subregionales ha estado subordinada tanto a factores geopolíticos como a razones políticas, en la medida en que la crónica inestabilidad política, acompañada por la escalada de la violencia dentro de la región Andina contrasta con la consolidación de la democracia dentro del Cono Sur. Aunque la explicación de esta dualidad pueda remontarse a sus antecedentes históricos, hoy se sustenta en las divergentes realidades políticas e institucionales observadas en una y otra subregión. Escenarios de Estados frágiles, en países como Colombia, Ecuador y Bolivia, enfrentan desafíos políticos diferentes -como también en los casos de Perú, Venezuela y Paraguay- de aquellos atravesados por países como Chile, Uruguay, Argentina y Brasil, que son responsables en el mantenimiento del vigor de la continuidad democrática en Sudamérica.

Recapitulando y siguiendo los conceptos de la Teoría de los Complejos Regionales de Seguridad, vemos entonces que en América Latina es posible distinguir, según Hirst (2004), un triple escenario: 1) una subregión geoeconómica en el Norte, que si bien involucra sólo a México, genera un efecto derrame en América Central y el Caribe<sup>3</sup>; 2) una subregión Andina -compuesta por Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y

---

<sup>3</sup> Esta región incluye también a los Estados Unidos y a Canadá, y conjuntamente con México conforman "América del Norte", aunque México, históricamente, ha formado parte de América

Bolivia-, sujeta al peso impuesto por las instituciones republicanas frágiles con pocos medios para frenar el poderío del narcotráfico y de los grupos armados; y 3) un área pacífica en el Cono Sur -integrada por los cuatro países fundadores del MERCOSUR, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, más Chile-, comprometida con la integración regional y la mutua confianza subregional, particularmente en los casos de Argentina y Brasil. Todo ello, no hace sino mostrarnos que es dificultoso visualizar a América Latina como una comunidad de seguridad o como un subsistema en el sistema internacional.

Entre las consecuencias de esta fragmentación se destaca la pérdida de sentido de comunidad en el ámbito latinoamericano, pues la falta de amenazas comunes y de percepciones compartidas previas que dominaron las políticas de seguridad internacional y regional durante la era bipolar, ha potenciado el impacto centrífugo de los nuevos acuerdos comerciales entre Estados Unidos y México, y más recientemente, la fragmentación entre las agendas de seguridad del Norte y Sur de América Latina.

En cuestiones de seguridad, Hirst (2001) señala que se ha desarrollado una gran diferencia entre la Región Andina y el Cono Sur, en lo referente a los contenidos de las agendas de defensa y seguridad. En tanto la mayoría de los gobiernos andinos considera hoy a las fuerzas armadas como responsables del combate contra el tráfico de drogas, los gobiernos en el Cono Sur han insistido en que los militares deben ser preservados de este tipo de tareas, las cuales son principalmente una responsabilidad de las fuerzas policiales y de seguridad locales. Asimismo, las políticas de defensa y de seguridad en el Cono Sur han profundizado su compromiso con la preservación de las instituciones democráticas, y además, desde los años noventa, se ha expandido la participación de sus fuerzas armadas en misiones internacionales que implican despliegues militares para propósitos pacíficos y humanitarios -particularmente, Operaciones de Mantenimiento de Paz de la Organización de las Naciones Unidas-, así como también la interpenetración entre las esferas civiles y militares, especialmente dentro de las fuerzas armadas del Cono Sur.

---

Latina. Sin embargo, desde la firma del NAFTA, México está cada vez más vinculado a Estados Unidos y Canadá. Además, forma parte del denominado "Comando Norte", y ha entrado en el Homeland Security de los Estados Unidos, al igual que los países de América Central y el Caribe. Aún así, México inició recientemente el proceso para incorporarse como miembro del MERCOSUR.

Por otra parte, comparada con otras regiones, ésta no carga con ninguna de las disputas étnicas de zonas recientemente democratizadas ni con los conflictos religiosos latentes en diversas áreas del Tercer Mundo. Además, En casi todos los países, la democratización ha conducido a reformas de las políticas de defensa nacional, en las cuales el compromiso con los valores e instituciones democráticas se ha transformado en el denominador común, y aún cuando ésta sea una región con un papel marginal en la determinación de la seguridad mundial, los nuevos desarrollos de la agenda de seguridad global han ejercido un llamativo impacto en la misma. Naturalmente, este impacto está ligado a los desarrollos políticos y de seguridad previos de la región. En términos comparados, América del Sur en general -y en especial el Cono Sur- representa el área más desmilitarizada del mundo, pues es una región con una limitada propensión hacia los conflictos interestatales, en la que presupuestos militares relativamente bajos han prevalecido durante las últimas décadas, y además, porque la región ha renunciado a la producción de armas de destrucción masiva y ha creado un régimen propio de prohibición de armas nucleares.<sup>4</sup>

Considerada una zona de "no guerra", Sudamérica ha sido un área estratégicamente marginal en los asuntos mundiales. Tal irrelevancia se ha tornado aún más visible después del 11/9 y de los nuevos desarrollos en el diseño de la política estratégica de los Estados Unidos. En este contexto, lo que podría considerarse una ventaja y un caso ejemplar, se ha convertido en un motivo para profundizar aún más la marginalidad de esta región. La principal dificultad enfrentada por Sudamérica para conformar una identidad estratégica se relaciona con su propia condición geopolítica, es decir, su inserción como esfera de influencia de Estados Unidos.

---

<sup>4</sup> En cuanto al tema de las armas de destrucción masiva, el área ha renunciado a la producción de cualquier clase de armamento de destrucción masiva, ya que desde Tlatelolco se ha avanzado de una manera importante en el campo nuclear, en el de las armas químicas y biológicas, todos ellos contribuyentes a la creación de un régimen de no proliferación latinoamericano. El Tratado de Tlatelolco fue firmado en 1967 y prevé la total prohibición de armas nucleares en América Latina. Éste fue el primer acuerdo de congelamiento de pruebas nucleares en cubrir un área habitada del mundo. Por otra parte, los países del MERCOSUR, además de los logros en cuanto a la política nuclear, que incluyeron la firma del "Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo y Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear", la "Declaración de Foz de Iguazú sobre política Nuclear Común" y el "Acuerdo de Mendoza" (por el cual Argentina, Brasil y Chile se comprometieron a no desarrollar, producir adquirir, almacenar, transferir ni usar armas químicas ni biológicas, por medio de la declaración Conjunta sobre la prohibición Completa de las Armas Químicas y Biológicas), asimismo, se ha constituido un "Mecanismo de Consulta y Concertación Política", en el cual debieran consensuarse posiciones afines sobre temas regionales. También se han dado declaraciones en las cuales los Estados parte adherían expresamente a las instituciones democráticas, lo cual tuvo su corolario en dos

También, en la mayoría de los casos, han sido incluidos en las agendas de seguridad nacional los desastres naturales y los escenarios socialmente disruptivos producidos por la pobreza, el crimen organizado, el tráfico de drogas y la migración ilegal. Así, las políticas de defensa nacional de América del Sur han ido absorbiendo más y más el concepto de seguridad humana. Entretanto, en el período más reciente, ésta dejó de ser la única tendencia manifiesta en las políticas de defensa de los países de la región, pues en este sentido, si bien muchos países están adoptando nuevos enfoques en la definición de amenazas, en diversos casos se observa el interés en preservar visiones que justifiquen la continuidad de políticas de defensa tradicionales.<sup>5</sup> Dichas políticas de defensa han dado lugar a una extraña realidad en la que estructuras militares modernas coexisten con formas posmodernas de organización y doctrinas militares.

El mundo posterior al 11 de septiembre de 2001 -fecha fundacional de la nueva realidad internacional- es otro, y el impacto de la política estratégica de Estados Unidos y del cambio producido por todo el conjunto de transformaciones en el ámbito de la agenda de seguridad internacional ha afectado a la región de América Latina en su conjunto. En el caso del hemisferio, Estados Unidos ha ejercido históricamente un rol hegemónico. Además, los cambios de énfasis en las administraciones y la baja importancia y prioridad que Estados Unidos otorga a la agenda latinoamericana han sido una constante en las relaciones interamericanas.<sup>6</sup> La realidad latinoamericana ha

---

de los documentos más recordados: el "Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático" y la "Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz".

<sup>5</sup> Mientras Sudamérica no ha sido excluida de la nueva ola de transformaciones en la cultura y la estructura de las fuerzas armadas, los cambios organizacionales inspirados por las políticas militares posmodernas han sido incorporados de forma parcialmente desigual por los países de la región. Al mismo tiempo, y paradójicamente, se han compartido tanto las ventajas derivadas por la tendencia general hacia la declinación de las guerras interestatales, como el peso impuesto por la propensión hacia guerras dentro de los Estados. No obstante lo que se comienza a percibir como una guerra intraestatal como es el caso de Colombia, también viene estimulando percepciones conflictivas de carácter interestatal, y una preservación y hasta una revalorización de las políticas de defensa nacional en países como Chile, Venezuela, Perú, Ecuador y Brasil.

<sup>6</sup> Desde que la Doctrina Monroe de 1823 declaró a América Latina y el Caribe como su área de influencia estratégica, primero contra las potencias de España e Inglaterra, luego contra los países del Eje, y más tarde contra la Unión Soviética, las relaciones interamericanas se han caracterizado por un evidente desbalance de poder. En este sentido, el hemisferio ha sido testigo, en muchos momentos de su historia, del unilateralismo de la política exterior norteamericana. El desbalance ha hecho que las prioridades de dicha potencia afecten seriamente el destino de las relaciones con la región. Dichas prioridades han dependido: a) la protección de sus intereses de seguridad; b) la promoción del bienestar económico de su población; y c) el balance de poder doméstico. La combinación de estos tres factores en cada contexto histórico determinan los vaivenes de las orientaciones de la política

cambiado, generando un proceso común de impacto y de consecuencias, además de nuevos desafíos y nuevas complejidades cuando uno piensa en el tema de la seguridad.

Así, en América Latina, en muchos casos en un mismo territorio se encuentran en competencia distintos actores que fragmentan la sociedad; tal es el caso de Haití, Centroamérica y Venezuela. También, las demandas de los pueblos y sociedades que no son satisfechas por la acción estatal generan vulnerabilidades sobre la seguridad doméstica y en las capacidades de gobernabilidad, donde las situaciones de Bolivia, Ecuador y Perú, además de Centroamérica, ejemplifican este punto. Además, la guerra en Colombia viene día a día apareciendo como una realidad que afecta a toda Sudamérica desde el punto de vida de la seguridad regional, y este impacto empieza a generar en un nuevo proceso de regionalización de la seguridad. Como principal desafío, especialmente desde el MERCOSUR, aparece la cuestión de la Triple Frontera, ya que hay expectativas diferentes entre lo que Estados Unidos espera y lo que la subregión ofrece, y esto claramente se ha transformado en un factor de creciente tensión.<sup>7</sup>

Aunque en el Cono Sur sí encontramos un Complejo Regional de Seguridad en formación, existen todavía limitaciones consolidar esta comunidad de seguridad, ya que sus miembros son víctimas del "síndrome europeo", pues ambicionan más de lo que realmente pueden concretar. Aún así, no hay dudas ni ambigüedades en relación a la democracia, pues ya ha quedado demostrado que no hay tendencias golpistas y que

---

estadounidense hacia la región. En la historia de Estados Unidos, América Latina pocas veces ha sido una prioridad. Cuando lo fue, ello se relacionó con temas de seguridad y acceso a recursos naturales o puntos estratégicos. A partir de 1945 las distintas administraciones norteamericanas priorizan su relación con Europa y Asia, transfiriendo importantes recursos humanos y materiales. La indiferencia se ha roto cuando un interés estratégico de Estados Unidos se vio amenazado (el peligro soviético, el incremento del tráfico de drogas), o cuando algún interés norteamericano se vio afectado (el acceso a recursos naturales o el control del Canal de Panamá). Desde el punto de vista económico, tampoco la región se ha constituido un área de relevancia par Estados Unidos.

<sup>7</sup> Por otra parte, el foco de atención principal en las relaciones interestatales se vincula a las capacidades de decisión soberana y con la plena integridad territorial. En este último aspecto es donde tradicionalmente se colocó el foco en la atención a las percepciones de amenazas en seguridad. En América Latina la paz interestatal es su mayor capital, el cual debe ser preservado. En la región, las vulnerabilidades domésticas constituyen la principal amenaza a la seguridad del Estado. La incapacidad de satisfacer las demandas y necesidades de la gente dificultan establecer una institucionalidad democrática efectiva, que permitan pasar de la democracia electoral a la democracia ciudadana, como indica el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2004.

no es tolerable una mayor intervención militar en los asuntos políticos de estos países. Sin embargo, a pesar del rechazo del golpismo, lo cual es compartido también por los Estados Unidos, esto no quiere decir que las democracias no sean controlables. Asimismo, en términos de guerras interestatales, no se puede imaginar una guerra entre los cinco países del Cono Sur. Sin embargo, ¿pueden los países avanzar en este sentido?.

Aquí aparece nuevamente el "síndrome europeo", hay una incapacidad colectiva de estos países en concretar algo más coherente y estratégico, sobre todo, ante una creciente "securitización" de las cuestiones sociales, que se presenta así como un factor de vulnerabilidad interna. Es aquí donde aparece una pregunta recurrente en relación a las fuerzas armadas, dado que no hay guerras en el Cono Sur y no participan las fuerzas armadas en operaciones internacionales (salvo en aquellas operaciones de construcción, mantenimiento o imposición de la paz de la ONU), y aunque se ha hablado de "seguridad cooperativa" e incluso de las fuerzas armadas del MERCOSUR: ¿qué pasará con las fuerzas armadas en el Cono Sur?.

Nuestra proximidad, la creciente interrelación en términos de comercio e inversiones y los intereses mutuos, han producido en los países de esta parte del mundo un acercamiento mayor que en cualquier otro momento de nuestra historia. De este modo, y aunque en particular el Cono Sur, ha adquirido de manera natural una dimensión estratégica para enfrentar el nuevo escenario internacional, en este campo, el proceso de búsqueda de coincidencias y puntos en común no tiene por qué borrar los matices diferenciados propios de las distintas historias, identidades, experiencias y ritmos de cambio de cada país, así como sus potencialidades geográficas y económicas. Por ello, si los sudamericanos -en particular, los países del Cono Sur- quieren cumplir un papel positivo en el escenario internacional frente a las nuevas características globales de conflictividad, deben establecer un parámetro básico para orientar su aporte, y de allí que resulte imprescindible hacer un análisis y un seguimiento atento sobre la gestión específica y las políticas concretas de cada país que considere y permita vislumbrar los posibles nuevos escenarios del siglo XXI.

## **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:**

BUZAN, Barry: *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2nd edition. Boulder: Lynne Rienner, 1991, Capítulo 5.

DERGOUKASSIAN, Khatchik: *Islam, terrorismo y política unipolar. De las Torres Gemelas a Irak*, en Nueva Sociedad, N° 185, Caracas, 2003, pp. 131-148.

FUENTES, Claudio y ROJAS ARAVENA, Francisco: *El patio trasero. Estados Unidos y América Latina pos-Irak*, en Nueva Sociedad, N° 185, Caracas, 2003, pp. 64-84

HIRST, Mónica: *La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional*, en Imperio, Estados e Instituciones, Buenos Aires, Altamira/OSDE, 2004

HIRST, Mónica: *Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas*, en Nueva Sociedad, N° 185, Caracas, 2003, pp. 83-101.

LLENDEROZAS, Elsa: "Las percepciones estratégicas en un contexto de integración regional. Los casos de Argentina y Brasil", en J. Pinto (comp.), *Argentina entre dos siglos. La política que viene*. Buenos Aires, EUDEBA, 2001.

RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel: *Argentina, Brasil y EE.UU. El desafío de la cooperación*, en Agenda Internacional, año 1, n° 2, septiembre-noviembre, Buenos Aires, 2004.

TOKATLIAN, Juan Gabriel: *Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Néstor Kirchner*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2004, capítulo 4, pp.109-154.

TOKATLIAN, Juan Gabriel.: *El orden sudamericano después de Irak*, en Nueva Sociedad, N° 185, Caracas, 2003, pp. 102-114.

VAN KLAVEREN, Alberto: "El grupo de Río: quince años de cooperación política regional", en *El papel de las organizaciones regionales y multilaterales en la defensa y promoción de la democracia*, Washington DC, 20 de febrero 2001.