

Capítulo 15

Seguridad en el Continente Americano: desafíos, percepciones y conceptos¹

Francisco Rojas Aravena

15.1 INTRODUCCIÓN

Los principales retos de la seguridad en las Américas se focalizan no en lo que se refiere propiamente a la defensa y la seguridad internacional, sino en el ámbito intra-estatal. En este sentido están radicados en generar las condiciones para una cada vez mejor gobernabilidad democrática. Dicha gobernabilidad ha de desarrollarse junto a la consolidación de los acuerdos y medidas de cooperación en el ámbito de la defensa, como son las medidas de confianza mutua, la transparencia del gasto militar, el desarrollo de actividades conjuntas, esto es de las operaciones de mantenimiento de la paz.

Para enfrentar estos retos los países de América Latina y el Caribe han avanzado en la construcción de sistemas democráticos fundados en elecciones abiertas cada vez más abiertos y plurales. Este proceso de promoción y consolidación democráticas se ha proyectado en la agenda internacional de la Comunidad de Democracias. Las vulnerabilidades presentes en los procesos democráticos afectan las oportunidades de un mayor desarrollo y crecimiento. Dichas vulnerabilidades —ingoberna-

¹ Este capítulo corresponde a una versión actualizada, ampliada y desarrollada a partir de la publicada en inglés en Brauch *et al.* (2008), *Globalization and Environmental Challenges. Reconceptualizing Security in the 21st Century*, Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, vol. 3, Berlín, Springer. Agradezco a Tatiana Beirute, asistente de investigación de FLACSO, de la Secretaría General, su colaboración.

bilidad, violencia, falta de integración nacional, pobre inclusión social y étnica y fragilidad institucional— se pueden transformar en riesgos a la estabilidad nacional y desde allí al sistema regional y global. Las condiciones de gobernabilidad han mejorado en los últimos años: la región es más democrática, más plural y con el menor grado de amenaza militar en su historia. Para consolidarla en el ámbito de la seguridad es necesario avanzar en las relaciones de asociación, en un mayor peso a las políticas multilaterales y en encontrar conceptos comunes para enfrentar los desafíos de la seguridad internacional.

En ese sentido, los objetivos del Informe del Milenio de la ONU marcan un derrotero en el ámbito de la seguridad: proponen avanzar hacia un mundo “libre de temor y de necesidad”. Para ello deben superarse importantes barreras que mantienen con temor y grandes necesidades a la mayoría de la humanidad. Esta visión pudo ser posible gracias al término de la Guerra Fría y al cambio del planteamiento de la seguridad hacia las personas. La mayoría de los desafíos de carácter global en la actualidad no poseen un carácter militar, lo que impacta directamente en las tendencias de la seguridad en la región latinoamericana y caribeña.

En América Latina, las transformaciones globales coincidieron con los procesos de democratización y pacificación que tuvieron lugar en algunos países de América del Sur y Central. De ahí que en el nuevo escenario de seguridad de las Américas haya que tomar en cuenta al menos siete tendencias:

1. América Latina y el Caribe han tenido, y tienen, una posición marginal en los asuntos estratégicos mundiales.
2. América Latina ha consolidado una política de desarme referente a armas de destrucción masiva.
3. América Latina y el Caribe exhiben un bajo gasto militar en comparación con el resto del mundo.
4. La institucionalidad en materia de seguridad internacional en América Latina y el Caribe es débil.
5. América Latina ha alcanzado un consenso en torno a un marco conceptual común en seguridad.
6. Conflictividad interna / los conflictos nacionales prevalecen sobre los interestatales.

7. Estados Unidos fue el actor principal en el ámbito regional y hemisférico durante la Guerra Fría y continúa siéndolo hoy.

La Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, celebrada en Québec, en el año 2001, destacó en su Declaración la necesidad de abordar diversos temas y desafíos con respecto a mejorar el acceso a la educación, aliviar la pobreza y fortalecer los derechos humanos, la integración regional y la democracia. Allí se reconoció la necesidad de “incrementar la seguridad humana”.²

La Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas, desarrollada por la Organización de Estados Americanos y realizada en México en octubre de 2003, logró establecer consensos fundamentales en la materia. Los países del hemisferio suscribieron la *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, donde concordaron principios, valores compartidos y planteamientos comunes. Reafirmaron compromisos y acciones de cooperación y abordaron cuestiones institucionales;³ también subrayaron que la seguridad humana es un concepto integrador con un carácter multidimensional para enfrentar los desafíos y las respuestas en estas materias.

Entre los temas que deben abordarse con estos criterios⁴ se encuentran cuestiones como: el Concejo de Seguridad de las Naciones Unidas se vio en la necesidad de establecer una misión de imposición de paz en Haití, primero en 1994 y luego en 2004, para evitar una guerra civil y una propagación a países vecinos. En México y Centroamérica aumentan diariamente los muertos por combates entre pandillas rivales —maras—, que ya alcanzan un carácter transnacional. El aumento de la violencia en Brasil ha provocado, en los últimos años, una serie de motines carcelarios y ataques extremos, y la muerte de miles de personas. En Colombia continúan los sentimientos de frustración por un conflicto armado cuya solución es esquiva —además los escándalos de la

² Tercera Cumbre de las Américas, Declaración de Québec, Canadá, abril de 2001.

³ OEA, Conferencia Especial sobre Seguridad, Declaración sobre seguridad en las Américas, 28 de octubre de 2003, www.oas.org

⁴ Algunas de estas ideas fueron expresadas y debatidas en la reunión organizada por la Fundación Friedrich Ebert sobre Seguridad en un Mundo Globalizado, en el primer semestre de 2004.

“parapolítica”— y que continúan erosionando la legitimidad democrática. El desplazamiento masivo de colombianos a Ecuador y los conflictos en la frontera de ambos países han tensionado las relaciones entre ambas naciones, al punto de que las autoridades ecuatorianas expresan que su país limita al norte con las FARC.⁵ En medio de la polarización político-social venezolana, el gobierno del presidente Chávez ha subido el tono de sus discursos respecto a su relación con Colombia.⁶ La crisis entre Colombia, Ecuador y Venezuela se agudizó por la incursión de las fuerzas armadas de Colombia al territorio ecuatoriano que terminó con la muerte del segundo hombre de las FARC.⁷ Ecuador y Venezuela retiraron sus embajadores de Colombia y movilizaron tropas a la frontera.⁸ Por otra parte, Venezuela ha empezado a impulsar una alianza militar internacional en torno al ALBA.⁹ En Bolivia, en un contexto de inestabilidad, la aprobación de un proyecto de Constitución Política de Estado ha suscitado una serie de manifestaciones que atentan contra la gobernabilidad del país. El conflicto limítrofe entre Chile y Perú ha fracturado el diálogo entre ambas naciones. Desde Estados Unidos se ubica al narcotráfico como eje de las amenazas provenientes de la región, y se le vincula con organizaciones criminales transnacionales vinculadas con organizaciones extremistas y terroristas.

La situación descrita muestra cómo en las Américas, con sus treinta y cinco países, se entrecruzan las agendas de seguridad y gobernabilidad, defensa y desarrollo, impulsadas por un amplio abanico de actores y en un contexto de fuerte relación de variables internacionales y nacionales (Rojas, 2008). El foco de atención latinoamericano y ca-

⁵ “Correa afirma que Ecuador limita al Norte con las FARC”. *El Universal*, Venezuela, 7 de febrero de 2008; rn: www.eluniversal.com; “Álvaro Uribe llamó al Presidente de Ecuador para conversar sobre seguridad en frontera”, en *El Tiempo*, Colombia, 8 de febrero de 2008, en www.eltiempo.com

⁶ “Venezuela sube tono en su andanada contra Álvaro Uribe”, en *El Tiempo*, Colombia, 18 de enero de 2008, en www.eltiempo.com

⁷ “El territorio ecuatoriano ha sido bombardeado y ultrajado intencionalmente por parte de un gobierno extranjero”, en *Prensa Presidencial de Ecuador*, 2 de marzo de 2008, en www.presidencia.gov.ec; “48 horas frenéticas”, en *BBC Mundo*, 3 de marzo de 2008, en <http://news.bbc.co.uk>

⁸ “Venezuela: tanques a la frontera”, en *BBC Mundo*, 2 de marzo de 2008, en <http://news.bbc.co.uk>

⁹ “Chávez pide alianza militar contra Estados Unidos”, en *BBC Mundo*, 28 de enero de 2008, en <http://news.bbc.co.uk>

ribeño es el ámbito hemisférico y subregional. Sólo Brasil se percibe como actor global y regional; de allí que, en julio de 2007, sellara su asociación estratégica con la Unión Europea,¹⁰ y que promueva iniciativas como G-3/BISA (Brasil, India, Sudáfrica)¹¹ y la del espacio estratégico sudamericano. Venezuela por su parte, si bien es cierto que es un actor regional importante mediante sus iniciativas del ALBA¹² y Petrocaribe, sólo ha logrado un peso importante en el nivel mundial por el petróleo.

Cuatro subregiones caracterizan a América Latina y el Caribe: En el norte, el Caribe —hispano y angloparlante— y Centroamérica (siete países) más México. Estas subregiones constituyen un área amplia denominada la Cuenca del Caribe. En Sudamérica, dos áreas la definen: los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú) y el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay); Venezuela, por su parte, con la salida de la Comunidad Andina de Naciones en 2006, espera la ratificación de su ingreso como miembro pleno al MERCOSUR. Chile se incorporó en 2007 a la Comunidad Andina como Miembro Asociado, condición que también mantiene en el MERCOSUR desde 1996.

15.2 SEGURIDAD INTERNACIONAL: ¿DÓNDE SE UBICA AMÉRICA LATINA?

En esta etapa de Posguerra Fría y en el 11 de septiembre no existe una visión clara y compartida por los diversos actores internacionales acerca de las principales tendencias para un orden internacional. Los atentados del 11 de septiembre 2001, en Estados Unidos y las secuencias de los ataques terroristas —entre las que destacó el del 11 de marzo 2004, en Madrid—, ubican la principal amenaza en el terrorismo transnacional de alcance global. Esta amenaza es la que más perciben los Estados miembros de Naciones Unidas. Sin embargo, la percepción de cercanía o inminencia de esta amenaza varía radicalmente de una región a otra.

¹⁰ “Cumbre Brasil/Unión Europea: Lula defenderá desbloqueo de Doha”, en *Infolatam*, 3 de julio de 2007, en www.infolatam.com

¹¹ “Brasil, India y Sudáfrica se unen”, en *BBC Mundo*, 31 de marzo de 2006, en <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish>

¹² FLACSO/Secretaría General, Dossier Alba, Cuadernos de Integración en América Latina, en www.flacso.org

Desde el punto de vista estructural, se percibe que Estados Unidos busca consolidar su hegemonía, al crear una brecha de fuerza dura (*hard power*) tan grande que no tenga contrapeso,¹³ lo que le otorga más oportunidad de ejercer su instrumento esencial de poder que es la influencia (*soft power*) (Nye, 2004). Esta ordenación de la jerarquía global se da fuera de los mecanismos institucionales tradicionales del multilateralismo. Estados Unidos está construyendo una capacidad desinstitutionalizada de control global, basada en “coaliciones *ad hoc*”. Esto se traduce en una política de *unilateralismo radical* que utiliza la intervención y los ataques anticipados como instrumentos (Rojas, 2002). Todavía no se sabe si es una política de Estado a largo plazo, o si es simplemente la expresión política de la administración liderada por George W. Bush.

El sistema internacional —lo que incluye a América Latina y el Caribe— mediante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, otorgó poderes amplios a la más grande coalición de Estados, con Estados Unidos al mando, para combatir el terrorismo, y autorizó la intervención en Afganistán. Sin embargo, esto no fue suficiente para la administración Bush Jr. Su obsesión por Irak lo llevó a romper la coalición y a ejercer su poder unilateral, con graves consecuencias para la cooperación multilateral, la estabilidad en la zona e, incluso, los valores del petróleo en el ámbito internacional. A varios años de la intervención en Irak se ha demostrado de manera efectiva que, por muy grande que sea el *hard power* de Estados Unidos, requiere de una legitimidad, derivada del multilateralismo institucionalizado, e incluso apoyo material para poder lograr la paz y la estabilidad política, económica y social en Irak; como en cualquier otro conflicto.

Las Américas es el área de mayor influencia de Estados Unidos, aunque es escasa su atención y prioridad a la región. América Latina desempeña un papel marginal en los asuntos internacionales porque la propia región ha buscado y decidido tener una posición marginal en cuestiones estratégicas. Se le ha definido como zona de paz,¹⁴ sin armamentos nucleares, vectores ni misiles estratégicos, armas químicas y

¹³ Philip Bobbit, “Better than Empire”, en *FT Magazine*, 13 de marzo de 2004.

¹⁴ Segunda Cumbre Presidencial Sudamericana, Declaración: Sudamérica, Zona de Paz, Quito, 2002.

biológicas no proliferantes. Aunado a lo anterior, América Latina y el Caribe son el área con menor gasto militar en el mundo¹⁵ (cuadro 1).

Cabe señalar que aun así, algunos países latinoamericanos han venido aumentando de nuevo su gasto militar en los últimos años. En Colombia y México, las fuerzas armadas han mostrado una mejora y un mayor financiamiento gracias a la ayuda estadounidense por medio del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida. El gasto militar en Venezuela aumentó en el periodo 2004-2006 en 46.04%. En Brasil, el Plan Estratégico Nacional de Defensa prevé un aumento de 53% para Defensa. En Chile, donde las fuerzas armadas se financian con 10% de los ingresos del cobre, el gasto militar y la modernización de las fuerzas armadas han aumentado en más de 200% gracias al incremento de los precios internacionales del cobre desde el 2003. Perú, por su parte, en reacción a la modernización chilena, anunció que aumentará el presupuesto en Defensa para el 2008 en 10%.¹⁶

A pesar de esto, América Latina no constituye una amenaza para ningún actor internacional; por el contrario, contribuye de manera efectiva a la estabilidad global mediante su participación en operaciones de mantenimiento de la paz, acordadas en Naciones Unidas. La paz no se mantiene por sí sola, uno o más Estados deben asumir la responsabilidad y soportar el peso que requiere mantenerla (Kegan, 2003).

En el Continente Americano no basta la voluntad de América Latina para preservar la estabilidad y la paz, se necesita la presencia de Estados Unidos. El cambio de orientación en la política estadounidense hacia la conformación de un “multilateralismo a la carta”, y un proceso de intervención unilateral fuera de los límites de legitimidad de la ONU, tensa las oportunidades de cooperación para la paz. Más aún, Estados Unidos promueve asociaciones que fragmentan a la región: respecto a Irak, siete países rechazaron la invasión, siete la apoyaron y de éstos, cuatro enviaron contingentes militares simbólicos (El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana). Las políticas de Estados Unidos hacia la región se perciben como un estímulo a la militarización de conflictos y la “seguritización” de la agenda (FLACSO-Chile, 2004).

¹⁵ Ver cifras publicadas por US ACDA (hasta 1997), IISS (2006) y por SIPRI (2007).

¹⁶ “Latam, entre la modernización y la carrera armamentística”, en *Infolatam*, 15 de febrero de 2008, en www.infolatam.com

CUADRO 1
Gasto militar en América Latina. 1990-2006 (millones de US\$
a precios constantes de 2005, y porcentaje del PIB)

	1990		1995		2000		2003		2004		2005		2006	
	US \$	%	US \$	%	US \$	%	US \$	%	US \$	%	US \$	%	US \$	%
México-Centroamérica														
México	(1972)	(0.4)	2901	0.6	3409	0.5	3336	0.5	3119	0.4	3193	0.4	3136	-
Costa Rica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
El Salvador	227	2.0	139	1.0	132	0.9	116	0.7	111	0.7	108	0.6	105	-
Guatemala	(268)	(1.5)	227	1.0	229	0.8	217	0.7	130	0.4	105	0.3	137	-
Honduras	-	-	-	-	41	0.6	57.4	0.8	53.6	0.7	49.6	0.6	52.6	-
Nicaragua	-	-	37.7	1.1	32.5	0.8	38.1	0.9	33.0	0.7	33.8	0.7	33.5	-
R. Dominicana	70	0.6	97	0.4	218	0.7	186	0.6	140	0.4	175	0.5	(165)	-
Países Andinos														
Bolivia	123	2.3	112	1.8	126	1.7	158	1.9	153	1.7	(153)	(1.6)	(155)	-
Colombia	(1605)	(1.8)	(2690)	(2.6)	3500	3.4	(4229)	(3.9)	(4431)	(3.8)	(4562)	(3.7)	(4609)	-
Ecuador	376	1.9	809	2.4	317	1.7	778	2.7	727	2.3	887	2.6	(908)	-
Perú	38	0.1	1050	1.9	1078	1.7	980	1.4	980	1.3	1088	1.4	1086	-
Venezuela	-	-	1512	1.5	1257	1.3	1152	1.3	1427	1.2	1606	1.2	1924	-
Cono Sur														
Argentina	(1832)	(1.2)	2273	1.6	2082	1.3	1748	1.2	1813	1.1	1912	1.0	(1847)	-
Brasil	(9964)	(2.4)	(11882)	(2.1)	11583	1.7	11979	1.6	11250	1.5	12510	1.6	(13446)	-
Chile	(1994)	(4.3)	(2258)	(3.1)	3048	3.7	3241	3.4	4077	3.8	4397	3.8	4858	-
Paraguay	58.2	1.0	(81.5)	(1.2)	(69.1)	(1.1)	62.2	0.9	53.6	0.7	55.2	0.7	(63.5)	-
Uruguay	(455)	(3.1)	(328)	(2.1)	266	1.6	222	1.5	214	1.3	219	1.3	210	-

Fuente: SIPRI. The SIPRI Military Expenditure Database en: www.sipri.org

Nota: Las cifras entre () son estimaciones hechas por SIPRI

La opción de América Latina frente a estas tendencias, y la incidencia externa/interna de Estados Unidos en cada uno de los países puede ser *a*. fragmentarse aún más buscando ventajas puntuales para cada uno de los países; o, *b*. establecer mecanismos efectivos de diálogo, con mucha transparencia para abordar los temas de interés común. La integración comercial de las Américas (ALCA) no logró consenso y la región duda en apoyarla.

Tampoco existe consenso en reformar las Naciones Unidas; se reafirman los principios y propósitos para que exista “más democracia”, más “participación” en las decisiones, en especial del Consejo de Seguridad. Se indica que la ONU debe ser reestructurada a fin de asegurar un mejor equilibrio y representatividad.¹⁷ Al menos tres países, Argentina, Brasil y México, han declarado que buscan una silla permanente, en el caso de que el Consejo se ampliase. La competencia paraliza el diálogo

¹⁷ Grupo de Río. Consenso de Cuzco, 24 de mayo de 2005, en <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/docs-presidentes.html>

y las propuestas. Frente al surgimiento de nuevas amenazas, desterritorializadas, de carácter asimétrico y transnacional, como es el terrorismo de alcance global, América Latina puede mostrar algunas vulnerabilidades, pero no es un trampolín logístico donde se planifiquen acciones de terrorismo global, pese a las imputaciones estadounidenses en este sentido.¹⁸

Toda la evidencia recopilada desde los ataques del 11 de septiembre de 2001 muestra que en América Latina no operan células vinculadas con el terrorismo global. Sobre este tema es importante continuar colaborando e intercambiando información para impedir que se utilice el territorio latinoamericano en ataques a Estados Unidos o a la Unión Europea y sus intereses.

15.3 LA SEGURIDAD DEL ESTADO: CAMBIOS ACELERADOS

Aunque el Estado sigue siendo el actor principal en el sistema internacional, no es el único. Hoy debe compartir espacios de poder y de cooperación con actores no estatales, organizaciones de la sociedad civil, empresas multi y transnacionales e incluso con personas. Este cambio es fundamental en las relaciones regionales y globales.

Tradicionalmente, la seguridad del Estado se fundaba en dos aspectos centrales: *a.* la cohesión interna para organizar las relaciones nacionales de poder, con la conformación de un gobierno que asegurara el imperio de la ley, en un territorio determinado y sobre toda la población; *b.* las relaciones entre Estados soberanos, ya sea que compitan o colaboren. Estos dos aspectos han cambiado de manera sustantiva tanto en el mundo como en América Latina. En muchos casos, en un mismo territorio compiten distintos actores que fragmentan la sociedad, tal es el caso de Haití, América Central y Venezuela. Además, cuando la acción penal no cumple las demandas de los pueblos o sociedades se generan vulnerabilidades a la seguridad nacional y a la capacidad de gobernabilidad; las situaciones en el área andina y en Centroamérica ejemplifican este punto.

¹⁸ Discurso del General James T. Hill, Commander of the United States Southern Command, ante la House Armed Services Committee in the US Congress, 24 de marzo de 2004, http://www.americas.irc-online.org/reports/2005/0507creep_body.html

Por otra parte, el foco principal de las relaciones interestatales se funda en la capacidad de decisión soberana y en la plena integridad territorial. Tradicionalmente éste era el factor central en la percepción de amenazas a la seguridad. En América Latina la paz entre Estados es su mayor capital, y debe ser preservado y consolidado. Son las vulnerabilidades nacionales las que 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; pasar de la *democracia electoral* a la *democracia ciudadana*, como indica el informe del PNUD (2004).

El progreso en las relaciones de seguridad y defensa durante la década de los noventa se logró gracias a que se resolvieron los principales problemas fronterizos interestatales —Argentina-Chile, Perú-Ecuador, Salvador-Honduras— o cuando disminuyó la competencia militar estratégica entre los principales actores; en especial la nuclear entre Argentina y Brasil (Rojas, 2008). Los acuerdos y la cooperación han consolidado una situación de estabilidad interestatal amplia haciendo posible que Sudamérica se declare como Zona de Paz.¹⁹ La permanencia de medidas proactivas para consolidar la paz interestatal es una tarea continua que actualmente podría presentar un nuevo desafío por las cada vez más tensas relaciones entre Colombia y Venezuela, y las intenciones de ésta de crear una alianza militar con los países del ALBA. Si los procesos de complementación económica actuales no se transforman en intensivos y fuertes de asociación e integración (Rojas, 2007), será necesario prestar atención a los aspectos vinculados con la soberanía territorial, la delimitación de fronteras y el equilibrio estratégico.

Los conflictos tradicionales no han desaparecido. En efecto, existe una cantidad muy importante de contiendas ligadas al tema implícito de soberanía territorial. En todas las subregiones se detectan más de cuarenta situaciones relativas a disputas limítrofes con reivindicaciones territoriales y problemas de delimitación tanto marítimas como terrestres (Griffith, 2004). Entre las principales controversias activas se destacan: Belice-Guatemala, Bolivia-Chile, Colombia-Nicaragua,

¹⁹ “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile”, 24 de julio de 1998, en www.cpcmercosur.gov.ar

Honduras-Nicaragua, Costa Rica-Nicaragua, Colombia-Venezuela, Venezuela-Guyana, Argentina-Gran Bretaña, Estados Unidos-Cuba. También existen muchos conflictos inactivos. La experiencia de la década de los noventa muestra que se recurrió al uso de la fuerza en temas limítrofes. En más de veinticinco oportunidades se usó la fuerza con despliegue militar efectivo y un estado de alerta (Mares, 2003). En 1995 lucharon Ecuador y Perú en una guerra corta, que requirió una activa mediación internacional para detenerla. Participaron Estados Unidos, Argentina, Brasil y Chile por medio de la MOMEPE (Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú).

A la luz de estos hechos, es esencial establecer mecanismos específicos para admitir las contiendas, proponer alternativas de solución y diseñar medidas efectivas que promuevan un clima de estabilidad y confianza. La institucionalización regional —nacida en la Guerra Fría— aún es débil; no existen mecanismos de alerta. En cambio, sí han habido avances importantes al construir medidas de confianza y seguridad (MFCyS; Rojas 1996, 1996a) cuyo resultado es un amplio rango de progreso en iniciativas protocolarias y ejercicios militares conjuntos. Este proceso lleva caminando más de una década (Eastman, 2003). Al menos veintidós estados han informado sobre la realización de MFCyS, principalmente las referidas a intercambios de información y visitas a instalaciones militares.

Un gran número de países de la región ha explicitado sus políticas de defensa y seguridad, por medio de los Libros de Defensa: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay (RESDAL, 2007). También hay más transparencia sobre el gasto militar, basado en fuentes nacionales, pero con una metodología estandarizada (CEPAL, 2001). Una iniciativa argentino-chilena, que contó con el apoyo de CEPAL, permite generar un marco comparativo del gasto militar. Éste es un campo de enorme potencial para la expansión en el nivel regional. Perú ha manifestado interés y se han realizado intercambios iniciados con Chile. Un conocimiento más profundo reduce las desconfianzas originadas en torno al gasto y adquisición militares.

La principal percepción de amenaza —no obstante lo señalado— ya no radica en las contiendas interestatales. Desde una geopolí-

tica autorreferente se ha pasado a una judicialización de los diferendos limítrofes. Los principales litigios históricos y los que han surgido en el siglo XXI —como es el caso de Argentina y Uruguay con el asunto de las papeleras— se han trasladado a la Corte Internacional de La Haya.

La característica fundamental es ahora la dimensión transnacional: las amenazas afectan a varios Estados a la vez y no pueden resolverse dentro de las fronteras nacionales. Más aún, las provocan actores o agentes que no representan a gobiernos ni a Estados. El crimen organizado es un actor fundamental en el surgimiento de estas nuevas amenazas (Rojas, 2006). Las tensiones *intra* estatales, las fracturas societales, en un contexto de acceso a armas livianas preparan el terreno para diversas fuerzas no estatales; en especial el crimen organizado, con sus vínculos internacionales, desafía el monopolio legítimo estatal de la fuerza.

Es necesario prestar atención a las situaciones posteriores al conflicto para detener la transferencia de armamento que ellas producen (Sáenz, 2007). Es decir, una acción efectiva al momento de pacificar un Estado y su sociedad es sacar de circulación la mayor cantidad de armas posible, establecer un fuerte control sobre la oferta y restituir al Estado el monopolio en el uso de la fuerza. Esta tarea se desarrolla hoy en Haití, que nunca se completó en Centroamérica y ahora desarrollan países como Brasil y Colombia con novedosos programas nacionales y municipales.

La *violencia urbana* provoca más muertos que los conflictos abiertos en América Latina y el Caribe; de hecho, América Latina, sin guerras, es la región más violenta del mundo. En el periodo 2000-2004 la tasa fue de 25.2 (OPS, 2007) homicidios por 100 mil habitantes, que es superior a cualquier otra región del mundo; más de 100 mil personas son asesinadas cada año, sin considerar otros delitos como secuestros y robos. De las trece ciudades que poseen el mayor número de víctimas por armas de fuego livianas en el ámbito mundial, diez corresponden a América Latina y el Caribe. Debemos destacar además que existe una división importante de género y grandes diferencias entre países. En su inmensa mayoría, los asesinados son hombres jóvenes. En el área centroamericana y Colombia las tasas son muy altas. En el primer caso es consecuencia de las guerras de los ochenta y de los enfrentamientos de bandas juveniles transnacionalizadas, las maras. En el segundo, por

el conflicto actual que ya se arrastra por casi cincuenta años. Brasil y México también muestran un importante incremento de la violencia. Sólo dos países tienen tasas muy bajas: Chile y Uruguay, inferiores a 5.4. Los costos económicos de estas muertes han sido estimados por el BID en 14.2% del PIB (Londoño, 2000).

15.4 SEGURIDAD HUMANA:

LA SEGURIDAD PARA LOS INDIVIDUOS Y COMUNIDADES

El concepto de seguridad humana irrumpe en el panorama mundial a mediados de los noventa por la búsqueda de nuevos paradigmas que expliquen los cambios del sistema internacional, y una mayor discusión teórica y práctica en torno a los conceptos tradicionales de seguridad, que inspiraron la actuación de los países durante gran parte del siglo pasado. Desde la academia, y por parte de algunas organizaciones internacionales, incluso Estados, se ha promovido el concepto de seguridad humana como una definición que ayudaría a captar mejor los nuevos desafíos en materia de seguridad, y ubicando a las personas como eje. Los orígenes se remontan al Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1994), *Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana* que destaca que “la seguridad humana está centrada en el ser humano”. Seguridad humana quiere decir que la gente puede ejercer sus opciones en forma segura y libre, y que “puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana”.

En mayo del 2003, se presentó el informe *Seguridad Humana: Ahora* (Comisión de Seguridad Humana, 2003); en él se destaca que la seguridad humana vincula diferentes tipos de libertades: libertad frente a las privaciones, frente al miedo. El informe subraya que para cumplir el objetivo se presentan dos estrategias generales: *protección y potenciación de los individuos*. Por lo tanto, aparece como un concepto complementario de la noción de seguridad territorial del Estado, por una parte; pero por la otra, aparece como un concepto enfrentado a “la doctrina de seguridad nacional”, al ubicar al individuo y los derechos humanos en el centro. La perspectiva de seguridad humana incorpora la dimensión

multidimensional que pone —a diferencia de la seguridad del Estado clásica— el acento en la cooperación y los aspectos no militares.

En el hemisferio, Canadá, Costa Rica y Chile impulsan la perspectiva de la seguridad humana. Estos países son miembros de la Red de Seguridad Humana constituida por catorce Estados de diferentes continentes, a saber: Austria, Canadá, Chile, Costa Rica, Eslovenia, Grecia, Holanda, Irlanda, Jordania, Malí, Noruega, Suiza, Tailandia; a lo que se une como observador África del Sur.

En la Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas (2003), que se aborda más adelante, se incorporó, luego de largos debates, el concepto de seguridad humana como eje para la protección de la persona humana y el respeto de su dignidad. Con ello se reconocen los cambios en las tendencias estructurales, hasta antes del 11 de septiembre, y se ejecutan políticas concretas de la agenda de la Red: minas, control de armas livianas, niños soldados, tráfico de personas. Estas iniciativas complementan las que deben desarrollarse en la esfera de la seguridad estatal y constituyen un aporte a la seguridad internacional.

15.5 AMÉRICA LATINA: LA PRINCIPAL VULNERABILIDAD, LA (IN)GOBERNABILIDAD

Si analizamos la situación de seguridad y defensa de América Latina en 2007, concluimos que las principales amenazas radican en los conflictos nacionales. Las principales situaciones de riesgo en América Latina y el Caribe se vinculan con la ingobernabilidad, inestabilidad y débil institucionalidad democrática. La evidencia de los últimos quince años muestra mucha inestabilidad regional y, en varios casos, el derrame de los conflictos nacionales a los países vecinos, y más allá, lo que genera las condiciones para que reaparezcan y se intensifiquen los temas interestatales. Las tensiones entre Colombia y Venezuela, y también con Ecuador y Nicaragua ejemplifican esta situación. La crisis haitiana mostró una perspectiva similar en el área caribeña.

La inestabilidad se ha transformado en una característica persistente de América Latina y el Caribe. Las crisis políticas y económicas con convulsiones sociales han provocado la renuncia de once Jefes de

Estado; diecinueve crisis o tensiones militares; y cinco golpes de estado. Durante los noventa hubo más de veinticinco situaciones de crisis institucional en América Latina y el Caribe. Los casos más emblemáticos fueron Paraguay, Haití y Perú. Desde el 2000 han surgido nuevos focos de tensión con los casos de Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, además del rebrote de la crisis haitiana.

La inestabilidad demanda desarrollar acciones que fortalezcan los sistemas democráticos, al ejecutar mecanismos de apoyo previstos en la Carta Democrática de las Américas, suscrita en 2001. Los niveles de insatisfacción con la democracia son muy altos en la región; en el año 2007, únicamente 37% señalaba estar satisfecho o muy satisfecho con la democracia (Latinobarómetro, 2007). Es necesario encontrar alternativas nacionales y regionales que aminoren las brechas sociales y reduzcan la pobreza, aceptando la dura realidad de que América Latina es la región más desigual del mundo. Es de particular importancia diseñar y establecer un plan de gobernabilidad democrática, que permita alcanzar la estabilidad, el crecimiento y el desarrollo humano, como base de la seguridad nacional y regional.

15.6 SEGURIDAD REGIONAL: DEFINIR LAS AMENAZAS Y LOS NUEVOS CONCEPTOS

En las Américas se realizó un gran esfuerzo en la última década para establecer un concepto común sobre seguridad, fundado en valores compartidos y que posibilitara establecer compromisos efectivos para la ejecución de políticas en esta área. Las Cumbres Presidenciales de las Américas, —Miami, 94; Santiago, 98; Québec, 01; Monterrey, 04; Mar de Plata, 05— remarcaron los temas prioritarios y en los planes de acción sugieren acciones específicas. En el campo de la seguridad, este largo proceso culminó con la Conferencia Especial de Seguridad,²⁰ celebrada en México D.F., en octubre de 2003; allí se estableció un nuevo

²⁰ OEA/Ser.K/XXXVIII: “Declaración de Seguridad de las Américas”, México, octubre de 2003, en http://www.oas.org/documents/eng/DeclarationSecurity_102803.asp (véase también Anexo).

CUADRO 2
Crisis político-institucionales en América Latina. 1990-2007

Pais/año	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07
Argentina	■											≡						
Belice																		
Bolivia														≡	■			
Brasil			≡															
Chile	■			■		■												
Colombia						■												
Costa Rica																		
Cuba																		
Ecuador								≡				≡						
El Salvador																		
Guatemala								■										
Haití		■				■						■		≡				
Honduras		■									■							
México																		
Nicaragua						■												
Panamá																		
Paraguay					■	■	■				≡	■						
Perú			■									≡	■					
Surinam			■															
Uruguay																		
Venezuela			■												■			

Fuente: Elaborado por FLACSO-Chile sobre la base de informes de prensa

Golpes de Estado ■

Levantamiento o tensión militar ■

Destitución/renuncia del presidente ≡

concepto amplio de seguridad, de carácter multidimensional, que hace hincapié en las amenazas no tradicionales (Rojas, 2005).

15.6.1 Identificación de las amenazas, el peso de lo subregional

Al jerarquizar las percepciones de amenazas en las diversas regiones, podemos observar grandes similitudes en los principales temas de preocupación medular. Éstos son: narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas, crimen organizado, medio ambiente y desastres naturales, pobreza y carencias sociales, guerrilla y grupos subversivos. Al analizar las percepciones de amenaza desde la perspectiva de las Américas, constatamos que, en todas sus intervenciones, las autoridades destacan al narcotráfico y al terrorismo como las amenazas más importantes. En un segundo lugar están la pobreza y las carencias sociales, el tráfico de

armas, los problemas ambientales y los desastres naturales. En un tercer nivel se ubican el crimen organizado, aunque esto pudiera vincularse tanto con el tráfico de armas como con el terrorismo y el narcotráfico; y, finalmente, las guerrillas y grupos subversivos.

Sin embargo, cuando se analiza la percepción de amenazas por subregión, luego de las dos primeras amenazas comunes, existen variaciones: el tráfico de armas y el crimen organizado para el Cono Sur; los desastres naturales y el crimen organizado para Centroamérica. El tráfico de armas y los desastres naturales, en el Caribe. Para los países andinos, el crimen organizado y el tráfico de armas. En todas las subregiones el crimen organizado adquiere un mayor peso y preponderancia.

En relación con las nuevas amenazas, la Conferencia Especial sobre Seguridad destacó siete.²¹

La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

- El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del ambiente;
- El tráfico ilícito de personas;
- Los ataques a la seguridad cibernética;
- La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y

²¹ OEA, Conferencia Especial sobre Seguridad, Declaración sobre Seguridad en las Américas, *op. cit.*, párrafo m.

CUADRO 3
Percepciones de amenazas priorizadas por subregión

Cono Sur		Países andinos		Centroamérica		Caribe	
2002	2006	2002	2006	2002	2006	2002	2006
narcotráfico	narcotráfico	narcotráfico	narcotráfico	narcotráfico	narcotráfico	narcotráfico	narcotráfico
terrorismo	terrorismo	terrorismo	terrorismo	terrorismo	terrorismo	terrorismo	terrorismo
tráfico de armas	tráfico de armas	pobreza	crimen organizado	desastres naturales	desastres naturales	pobreza	tráfico de armas
crimen organizado	crimen organizado	guerrillas, grupos subversivos	tráfico de armas	crimen organizado	crimen organizado	desastres naturales	desastres naturales
desastres naturales	pobreza	tráfico de armas	pobreza	pobreza	tráfico de personas	crimen organizado	crimen organizado
pobreza	desastres naturales	crimen organizado	lavado de dinero	tráfico de armas	tráfico de armas		lavado de dinero
guerrillas, grupos subversivos	criminalidad, delincuencia urbana	desastres naturales	tráfico de personas	guerrillas, grupos subversivos	migraciones		VIH/SIDA
	inestabilidad política		pandillas		criminalidad, delincuencia urbana		pobreza
			desastres naturales		pobreza		tráfico de personas
			migraciones		lavado de dinero		criminalidad, delincuencia urbana
			criminalidad y delincuencia		pandillas/maras		migraciones
			inestabilidad política				inestabilidad política

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los discursos de los Ministros de Defensa en la V Conferencia Ministerial de Defensa, Santiago, noviembre de 2002 y en la VII Conferencia Ministerial de Defensa, Managua, octubre de 2006

- La posibilidad de los terroristas al acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios.

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.

Este conjunto de amenazas se expresan de manera multidimensional y exigen respuestas cooperativas. La Declaración sobre Seguridad en las Américas establece treinta y seis compromisos. De ellos, por lo menos 50% está dirigido a resolver las preocupaciones y desafíos del listado mencionado.

16.6.2 Establecer un nuevo concepto

La Declaración sobre Seguridad en las Américas adoptó un planteamiento amplio para conceptualizar la seguridad, que se fundó en un concepto articulador: la multidimensionalidad. Este factor ubica al concepto en una base más amplia al aplicar enfoques tradicionales para abordar nuevas y poco convencionales amenazas, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

Este nuevo concepto de seguridad, de carácter amplio, posibilitó el consenso en la Conferencia Especial de Seguridad. Abarcó todas las preocupaciones de todos los actores, desde la superpotencia a los micro-estados caribeños. Mas aún, Estados Unidos facilitó el acuerdo al aceptar dos párrafos, e indicó su desacuerdo en una nota (minas terrestres y cambio climático). No obstante, un concepto muy amplio dificulta la operacionalización. Al abarcar simultáneamente las agendas de seguridad, de la defensa, del ambiente, de la salud, y del desarrollo, el concepto es tan amplio que establecer un plan coherente de actividades es bastante improbable. Sin embargo, gracias a la satisfacción mostrada por los actores estatales que la suscriben es posible pensar que cada régimen subregional permitirá formular planes de acción más acotados a sus demandas, así como percepciones específicas de amenazas y recursos para enfrentarlas.

15.6.3 Los actores principales

México desempeñó un papel fundamental en la articulación de los acuerdos, logró —después de su aplazamiento— sacar la Conferencia adelante y consensuar la Declaración. Chile y Canadá impulsaron sugerencias para el concepto de seguridad humana, que ocupó un lugar importante. Estados Unidos se enfocó mucho en el desarrollo, aunque sin impulsar o proponer inclusiones específicas, y tampoco vetó acuerdos. Brasil subrayó el tema de la pobreza. Los países caribeños insistieron en las preocupaciones de los pequeños Estados insulares, y Centroamérica promovió su modelo de seguridad democrática.

En los debates sobre seguridad y defensa en los países de la región se producen diferencias de índole burocrática entre las posiciones

gubernamentales. En la Conferencia participaron delegaciones con representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa, y funcionarios de las fuerzas armadas. Cabe destacar que, en el caso de los países sudamericanos, participaron, con la excepción de Perú, todos los ministros o vice-ministros de Defensa, conjuntamente con los cancilleres. En tres casos, todos del Caribe inglés, el jefe de la delegación fue un militar. Un 60% de las delegaciones que poseen fuerzas armadas incorporó personal militar. La participación de las organizaciones de la sociedad civil fue reducida, pero escuchada, y se incorporaron algunas de sus recomendaciones. Es de especial importancia el reconocimiento de los Estados al consultar con las organizaciones de la sociedad civil y aplicar enfoques multidimensionales de seguridad.

Al considerar la amplitud de concepto y la constelación de actores implicados, estimamos que el desarrollo de la cooperación se expresará bilateral y subregionalmente. Es necesario puntualizar que un marcado bilateralismo, sobre todo entre actores asimétricos —Estados Unidos y los demás países de la región— limita las oportunidades multilaterales, tiende a establecer un “multilateralismo a la carta” y fragmenta las respuestas. Por ello, una arquitectura de seguridad fundada y desarrollada desde lo subregional tendrá que ser flexible, modular, cooperativa y colectiva.

15.6.4 Una arquitectura flexible de seguridad

Este carácter flexible fue definido en la declaración de los Ministros de Defensa de Santiago de Chile, de noviembre de 2002, quienes manifestaron que está dado porque “la región ha ido transitando paulatinamente hacia un sistema de seguridad complejo, conformado por una red de antiguas y nuevas instituciones y regímenes de seguridad, tanto colectivas como cooperativas, de alcance hemisférico, regional, subregional y bilateral”.²²

El Consenso de Miami —que resultó de la reunión de expertos sobre MFCyS, en febrero de 2003— señaló que “el desarrollo de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad es parte del surgimiento

²² “V Conferencia de Ministros de defensa de las Américas”, Santiago de Chile, 2002.

de una nueva arquitectura flexible de seguridad en las Américas, ya que son un componente sustancial e insustituible de una red de acuerdos cooperativos bilaterales, subregionales, regionales y hemisféricos, desarrollados de manera complementaria a las instituciones de seguridad forjadas por el sistema interamericano”.²³

La Declaración sobre Seguridad en las Américas,²⁴ a través del desarrollo de consensos entre los Estados, reconoció y formalizó una serie de instrumentos que dan origen a la construcción de una nueva arquitectura de seguridad:

- Los principios rectores actuales de seguridad hemisférica son los contemplados en la Carta de la Organización de Naciones Unidas y la Carta de la Organización de Estados Americanos.
- Los principales instrumentos para la prevención y resolución de conflictos y la solución pacífica de controversias son el Tratado de Río/TIAR y el Pacto de Bogotá; sin embargo existe la necesidad imperiosa de revisarlos y adecuarlos a las actuales necesidades de seguridad y defensa.
- Las instituciones y procesos que funcionan activamente en esta materia son la Organización de Estados Americanos y su Comisión de Seguridad Hemisférica. Las Cumbres Presidenciales de las Américas y las Conferencias de Ministros de Defensa orientan y definen los temas prioritarios.
- Dentro del sistema Interamericano, los órganos que vuelven operativa la nueva arquitectura son la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), y el Comité Interamericano para la Reducción de los Desastres Naturales (CIRDN); también la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como el vínculo con la Junta Interamericana de Defensa (JID).

²³ OAS/Ser.K/XXIX, febrero de 2003: “Declaración de Expertos en medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad. Recomendaciones para la Conferencia de Seguridad Especial”, Miami.

²⁴ OAS/Ser.K/XXXVIII, octubre de 2003: “Declaración de Seguridad en las Américas”, México.

15.7 A MODO DE CONCLUSIÓN: LA TRILOGÍA DE LA SEGURIDAD

En la última década, los países y las sociedades latinoamericanas han estado inmersos en un profundo proceso de reflexión y reformulación de los conceptos de seguridad. Se aprecia una transición conceptual desde la perspectiva de guerra fría, que visualizaba un enemigo —expresada en acciones impulsadas por un Estado y con un fuerte peso militar— hacia otra etapa de Posguerra Fría, en la cual las amenazas son difusas y transnacionales. En ellas el peso de los factores militares tradicionales se ha reducido y gran parte de estas amenazas no parecen estar conectadas con actores estatales.

Uno de los principales desafíos, intelectual e institucionalmente es cómo ligar y establecer una concatenación conceptual desde la seguridad humana hacia la seguridad internacional, pasando por la seguridad estatal (Rojas, 2002). De la manera como se establezca esta relación dependerá si vuelve operativa e instrumenta, simultáneamente, las necesidades de seguridad global, nacional, y de las personas y los pueblos. La característica primordial de los nuevos conflictos internacionales, centrados en problemas intraestatales, evidencia la necesidad de explorar una definición más adecuada de la interrelación entre estos tres niveles; más aún por el impacto de la globalización. Las nuevas amenazas poseen un carácter transnacional; son parte de “la globalización paralela”. Participan actores y agentes que en la mayoría de los casos no representan a una nación o gobierno; y tampoco se posicionan en un territorio estatal claramente delimitado. Los riesgos y vulnerabilidades que afectan la seguridad de una nación inciden simultáneamente —en el contexto de la globalización y la interdependencia— en más de un Estado y, por ende, no pueden resolverse exclusivamente dentro de sus propias fronteras. Las guerras también han cambiado radicalmente: en su gran mayoría ya no son entre Estados, los conflictos son intranacionales con consecuencias interestatales. Sus orígenes y motivaciones son más de carácter socioeconómico, étnico, religioso o de autodeterminación, que por litigios entre fronteras. Los actores no estatales adquieren un peso mayor. Más aún, se exige la intervención de los organismos internacionales intergubernamentales y las ONG. Consecuentemente se reducen aún más las

capacidades de los Estados en esta esfera, en especial, aquellos de menor poder relativo.

En esta trilogía de seguridad humana, seguridad nacional y seguridad internacional los escenarios determinarán cuál factor tiene más importancia. Con mucho, en la mayoría de los casos donde el Estado posee fuerza e influencia, sentirá la presión para evitar un desbordamiento de la situación nacional a los Estados vecinos; o que, por sus acciones, se generen grandes desplazamientos de población y, como consecuencia, tensiones intraestatales. Ello reafirma que el Estado continúa siendo el principal actor internacional. En algunas regiones geográficas, principalmente África y el Caribe, el centro de gravedad tenderá a apoyarse en la seguridad internacional y sus principales actores, los que deberán actuar cuando algún Estado muestre debilidad. Es decir el foco se ubica en la capacidad de reacción del sistema internacional frente a la crisis de los Estados frágiles o colapsados, ya sea para generar estabilidad, o para iniciar y promover cooperación y asistencia durante catástrofes humanitarias. En el caso latinoamericano, las vulnerabilidades principales provienen de la crisis de gobernabilidad que afecta a la región, la cual dificulta la promoción de seguridad humana, y por el contrario, genera oportunidades de intensa inseguridad, que se traduce en miedo a la violencia y temor por el amplio rango de necesidades insatisfechas.

Dado el bajo nivel de conflictividad interestatal y la crisis de gobernabilidad que no alcanza los niveles de crisis humanitaria, la comunidad internacional presta poca atención a los problemas que afectan a los países latinoamericanos. En breve, América Latina y el Caribe mejoran la seguridad global gracias a su desnuclearización, y al hecho de ser una Zona de Paz interestatal; debilitan la seguridad por su ingobernabilidad. Para lograr una seguridad efectiva, deben cumplirse las condiciones de un factor simultáneamente con las condiciones de los otros. En definitiva, una crisis internacional es al mismo tiempo una crisis estatal y una de seguridad humana, así como una crisis de la seguridad humana es simultáneamente una crisis estatal e internacional. De ahí la necesidad de construir una perspectiva holística e integrada, para lo cual requerimos nuevos vocabularios (Grabendorff, 2003) y nuevos conceptos apropiados a esta era que aún no sabemos definir y, por ello,

usamos el calificativo de Posguerra Fría, post 11 de septiembre y Posconferencia de Seguridad.

Desde la perspectiva de la defensa, América Latina es una zona de Paz aunque no se ha constituido en una zona de cooperación efectiva en asuntos de defensa y seguridad. Este paso es esencial para lograr una mayor estabilidad y para proyectarla al sistema internacional. La cooperación y la coordinación de políticas son fundamentales para enfrentar los nuevos desafíos y las vulnerabilidades en el ámbito de la defensa y la seguridad hemisférica occidental. Tienen un carácter esencialmente no militar, pero el uso de la fuerza está presente y además, será necesario buscar soluciones paralelas a la agenda del desarrollo, la cual se liga e incide en los asuntos de seguridad. De allí la importancia de establecer las áreas de acción de las instituciones encargadas de la defensa y de aquellas responsables de la seguridad pública.

Cabe destacar que la cooperación y la coordinación no rinden resultados automáticos, demandan tiempo y prácticas específicas. Éste será un proceso progresivo, de carácter acumulativo y que avanzará siempre y cuando se concrete la voluntad política de establecer, formalizar, impulsar y volver operativa la voluntad política de los Estados de la región.

La región latinoamericana no representa una amenaza en el sistema global, por su carácter de zona de paz y región sin armas nucleares. Las Fuerzas Armadas de América Latina y el Caribe, y su gasto militar, son de los más bajos del mundo. Las adquisiciones de equipamiento son reducidas y de tecnologías tradicionales. Sus capacidades inter-operativas son bajas. Además, la región se caracteriza por no recibir, en la actualidad, amenazas militares externas. A ello se debe agregar que el nivel de amenazas militares dentro de la región se encuentra en su punto más bajo. Esto hace que los temas de defensa posean un menor peso en la agenda gubernamental y prácticamente no aparezcan en la agenda de la opinión pública.

Las principales preocupaciones de los estados latinoamericanos y de los responsables de la defensa radican, en la actual etapa, en la aparición de nuevos tipos de violencia. Las preocupaciones tradicionales sobre el ataque militar de un vecino se redujeron de manera drástica gracias al desarrollo de medidas de confianza mutua y de seguridad, así

como a la ampliación de medidas de transparencia y a la judicialización en la resolución de los conflictos.

Las tareas de la defensa deben focalizarse, profesionalizarse aún más y adaptarse a las demandas de ahora, que es el momento de menor amenaza militar en las Américas, pero donde aumentan las demandas de seguridad nacional. De allí la necesidad de más modernización del sector defensa, desde los conceptos que desarrolla el liderazgo civil hasta las decisiones específicas de logística para cumplir con las misiones encomendadas. Sin embargo, la necesidad de reforma es más amplia; se requiere una reforma con una mirada global sobre el sector de justicia y seguridad. Ello incluye tribunales, cárceles, defensa, policía e inteligencia, además de seguridad privada.

La cooperación y la colaboración en el desarrollo de acciones colectivas y asociativas en la región contribuirán a generar mayor previsibilidad. La falta de certezas impacta negativamente en las oportunidades de cooperación. Sin certidumbre la confianza disminuye o se pierde; sin confianza la inestabilidad se apodera de las relaciones. La seguridad es un tema prioritario en los países de la región. La seguridad del país y de sus habitantes es un derecho que debe ser ejercido cotidianamente, es el que posibilita el goce de otros derechos, por lo tanto, es un derecho fundante. Para gozar de este derecho es esencial contar con instituciones que lo hagan efectivo: el Estado debe ser capaz de aportar ese bien esencial que es la seguridad.