RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Calderón, Emilse

Complejo sudamericano de seguridad : una cooperación multilateral posible, no probable

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
Calderón, E. (2010). Complejo sudamericano de seguridad: una cooperación multilateral posible, no probable. Revista de ciencias sociales, 2(17), 141-156. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1399

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad Nacional de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Emilse Calderón

Complejo sudamericano de seguridad: una cooperación multilateral posible, no probable

Introducción

Reflexionar sobre la seguridad internacional en la inmediata posguerra fría no fue una tarea sencilla para los académicos de las relaciones internacionales. Las consideraciones respecto de la estructura del sistema internacional y su polaridad divergían al igual que los conceptos de seguridad en función del objeto de referencia y el tipo de amenaza que se priorizaba, como también se podía observar un abanico de situaciones diferentes en función de los matices que adquiría la conflictividad internacional en las diferentes partes del globo. Los atentados del 11 de septiembre no propiciaron la homogenización de la explicación acerca de la seguridad y la dinámica de los conflictos internacionales, pero sin lugar a dudas colaboraron con el relanzamiento de la relevancia de los estudios de seguridad a nivel mundial, acarreando ello la oportunidad de incrementar el acervo de conocimiento con nuevas propuestas desde ópticas diferentes a las tradicionales provenientes del realismo y el liberalismo. Ejemplo de ello es la conceptualización planteada por la teoría de los complejos regionales de seguridad de Barry Buzan y Ole Weaver (Buzan y Weaver, 2003) que propone situar el eje de análisis en las subestructuras regionales, destacando la importancia de las relaciones de poder y los patrones de amistad-enemistad que en su interior se desarrollan. Esta teoría intenta explicar la dinámica de seguridad que vincula a los estados de una región en particular privilegiándose los factores internos, lo cual no implica desconocer ni desatender la influencia de la dinámica a nivel del sistema internacional, aunque sí relativizar la intensidad y el grado de impacto que posee sobre los complejos regionales. Ello deviene de su interpretación del fin de la Guerra Fría realizada desde una óptica regionalista, que identifica un sistema internacional estructurado en función de una superpotencia (Estados Unidos), algunos grandes poderes glo-

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

bales (Gran Bretaña, Alemania, Francia, Japón, China, Rusia) y los distintos complejos regionales. La dinámica de este esquema del sistema internacional en cuestiones de seguridad es susceptible de ser analizada diferenciando un nivel sistémico y otro regional, de lo cual se desprende el reconocimiento de una mayor autonomía para los complejos regionales por la doble circunstancia de que su polaridad está definida en torno a los poderes regionales y que la capacidad de penetración que poseen los grandes poderes globales y la superpotencia en su proceso de securitización es limitada.

Siguiendo este modelo teórico, si consideramos el sistema interamericano podremos apreciar que la dinámica de seguridad se encuentra fragmentada de hecho y las relaciones interestatales se tornan más fluidas entre subgrupos de estados que comparten una agenda de seguridad, que pese a estar compuesta por los mismos temas que la propuesta a nivel de la Organización de Estados Americanos (narcotráfico, pobreza, migración ilegal, gobernabilidad, corrupción, terrorismo, criminalidad organizada, lavado de dinero, desastres naturales y de origen humano, tráfico de armas, estabilidad financiera, movimientos indigenistas), no se ordenan de igual modo debido a la diferencias en las prioridades entre las subregiones. Por otra parte, las relaciones de las distintas subregiones latinoamericanas con la potencia hegemónica y el grado de influencia e injerencia que puede ejercer en los estados miembros de aquellas, es un factor que contribuye a la mencionada fragmentación en el continente. Esta circunstancia se trasparenta en el ámbito de las relaciones internacionales interestatales en la falta de operatividad del esquema de seguridad interamericano.

Dicho esto y retomando la propuesta de Buzan y Weaver, podemos afirmar que América del Sur es susceptible de ser conceptualizada desde el ámbito de la seguridad internacional como un complejo regional, entendiéndola como un todo en seguridad. En este sentido, y recuperando la retórica integracionista proclamada por la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) y en particular el objetivo del Consejo Sudamericano de Defensa, recientemente creado a propuesta de Brasil, podemos decir que existiría el contexto regional propicio para fomentar respecto de la agenda de seguridad un abordaje cooperativo multilateral, incluso la posibilidad de que devengan políticas públicas coordinadas en torno a las temáticas prioritarias. Si relevamos el escenario empírico hallaremos relaciones interestatales en el complejo sudamericano llevadas adelante por los bloques de integración económico-comercial, el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que mediante el esbozo de instrumentos de seguridad (Declaración de Ushuaia y Carta Andina para la Paz y Seguridad), que incluso han convergido en una Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana en 2002, resultarían en principio alentadores, junto además a algunos acuerdos bilaterales referentes a la promoción de medidas de fomento de la cooperación y seguridad.

No obstante este estado de cosas, las características del complejo sudamericano tornan escasas las probabilidades de que tal cooperación multilateral se concrete e institucionalice en un proce-

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

so de seguridad. Esto se debe en buena medida a que, como afirma Battaleme, los estados participan de un juego "de competencia y cooperación utilitarista" (Battaleme, 2006, p. 134), producto de las características mismas del complejo regional, que propician el surgimiento de obstáculos a una auténtica cooperación. Consecuentemente, el objetivo de este escrito consiste en relevar las probabilidades que existen en el complejo de seguridad sudamericano de que se operacionalice la cooperación multilateral en función de una agenda común. A tal fin y luego de explicitar por qué se considera posible tal cooperación, se desarrollarán tres ítems que aglutinan los obstáculos más salientes a la probabilidad de su concreción, haciéndose mención además al rol desempeñado por el nivel sistémico en la constitución de dichos obstáculos. Finalmente, se considera pertinente partir de los aportes de Buzan y Weaver esencialmente porque un enfoque situado en lo local y regional posee mayor pertinencia con la realidad del estado de la seguridad internacional, enriqueciendo de esta manera el análisis.

El porqué de la posibilidad de la cooperación

La existencia de un complejo regional de seguridad

Como bien se sabe, durante el desarrollo de la Guerra Fría la seguridad de la región latinoamericana estuvo inexorablemente unida a la dinámica bipolar y bajo la influencia de Estados Unidos en tanto superpoder. De este modo y ocupando una posición marginal en el esquema estratégico norteamericano, evidente en la reactividad de la política exterior de Washington según los ciclos del enfrentamiento bipolar, la seguridad en América Latina estaba ligada a las cuestiones de defensa, los temas de la agenda no eran los propios y se relegaban los desafíos transnacionales que comenzaban a emerger. Este estado de cosas comenzaría a modificarse progresivamente con el advenimiento del orden internacional de posguerra fría, catalizador de las diferencias entre las subregiones respecto de la agenda de seguridad según sean las distintas problemáticas descollantes. Así, también las capacidades efectivas diferentes de los estados para establecer de manera autónoma una agenda de seguridad, y el tipo de relación que entablan con la potencia hegemónica regional en este campo de las relaciones internacionales, son criterios que contribuyen a la definición de dichas subregiones, pese a la continuidad de los discursos políticos que apelan tanto a la unicidad de América Latina a partir de la idea de hermandad latinoamericana como mito fundante, como a la integración interamericana. De este modo entonces podemos hablar del subsistema de seguridad sudamericano o complejo regional de seguridad sudamericano, desde la teoría propuesta por Buzan y Weaver.

Sudamérica, en tanto complejo regional de seguridad y en comparación con México, América Central y el Caribe, cuenta con una situación geográfica privilegiada que le otorga cierta distancia de la potencia hegemónica regional. A ello se le añade la circunstancia de estar compuesta por estados que han contado con una institucionalización política de mayor solidez y economías

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

relativamente más diversificadas, lo cual les ha otorgado a estos países la posibilidad de desarrollar políticas con un mayor margen de autonomía. Las relaciones interestatales en el ámbito de lo estratégico militar, históricamente, han estado signadas por numerosos diferendos fronterizos (Colombia-Venezuela, Perú-Ecuador, Bolivia- Chile, Perú-Chile, por ejemplo), por lo cual los dilemas de seguridad han abundado en esta parte del planeta hasta no hace mucho tiempo. Incluso algunos analistas sostienen que ciertas percepciones continúan aún hoy condicionadas por la desconfianza. No obstante ello, los estados han podido establecer a lo largo de las últimas décadas relaciones de seguridad mayormente basadas en la ausencia de conflictividad concebida de modo tradicional, desarrolladas bilateralmente siguiendo el pulso de los procesos de integración económico-comercial. El tránsito de dichas relaciones hacia la instauración de un proceso de seguridad tendiente a la cooperación multilateral para abordar las amenazas tradicionales y no tradicionales, o la "nueva y super nueva agenda" (Hirst, 2004, p. 103) que han cobrado forma durante la década de 1990 y luego de los atentados del 11 de septiembre, es la instancia para poder paulatinamente materializar la estabilidad del subcontinente en tanto complejo regional. En este sentido es que ha sido perfilada la creación de un Consejo de Defensa Sudamericano en el marco de la Unasur, como instancia de integración política. Dicho Consejo promovería la cooperación entre las distintas fuerzas armadas, la realización de operaciones de paz conjuntas, la transparencia de los gastos militares y, como mecanismo permanente de discusión en la Unasur, se dirigiría a la obtención del consenso y la administración del disenso. Por ello esta nueva instancia representaría el primer avance en el camino de morigerar la toma de decisiones unilaterales en el delicado ámbito de la seguridad internacional, siempre propensas a desembocar algún grado de conflictividad, nunca deseable. En este sentido, es conveniente tener presentes situaciones de clara tensión como las protagonizadas por Colombia y Venezuela a raíz del involucramiento de comandos colombianos en la detención del Canciller de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Rodrigo Granda, en Caracas en 2004, o por Colombia y Ecuador debido a la incursión de Bogota en 2008 y bombardeo al campamento del comandante de las FARC Raúl Reyes, en territorio ecuatoriano.

En consecuencia y si bien no es pertinente hablar de un proceso de seguridad pensado como "la situación intermedia entre una relación clásica de balance de poder y una situación deseada de seguridad cooperativa" (Fontana, 1994, p. 3), los elementos a él inherentes se hacen presentes en el ámbito sudamericano y ello se expresa en la creación del mencionado Consejo. Tanto la confianza suficiente en los socios regionales como los intereses comunes que ligan entre sí a los estados pueden observarse en las relaciones interestatales de modo embrionario. Sin embargo, a esta situación no se llega de manera natural, por así decirlo, ni es inherente a una esencia pacífica de las sociedades y los estratos políticos dirigentes de los estados del sur. Como sugiere Battaleme, estamos ante una dinámica regional de seguridad que conjuga la cooperación con la competencia, es decir, que los países del

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

complejo sudamericano de manera utilitarista promueven las relaciones cooperativas, sin apartar completamente los recelos y desconfianzas propios de una vinculación cuyo pasado inmediato estuvo marcado por distintos niveles de conflictividad. Baste mencionar el devenir de la década de 1990 con acontecimientos como la guerra del Cóndor entre Ecuador y Perú y la pervivencia de múltiples diferendos territoriales. A ello hay que agregar otro tipo de sucesos que si bien generan conflictividad a nivel doméstico, son susceptible de traspasar las fronteras nacionales con efectos no menos nocivos para los estados vecinos, sea ello en términos tanto de procurar la paz como de fomentar la cooperación. Entre los más destacados podemos mencionar el surgimiento de Sendero Luminoso en Perú y el fortalecimiento de las FARC, el avance en términos conflictivos de la cuestión indigenista en Ecuador y Bolivia, la penetración y conpenetración del crimen organizado en los sistemas políticos y las múltiples rutas de intercambio de drogas por armas. Todas estas situaciones cuestionan abiertamente el carácter aparentemente no conflictivo de la región en términos tradicionales pero que ponen igualmente en peligro la estabilidad y gobernabilidad sudamericana.

Como antes se dijo, el Consejo de Defensa Sudamericano es el primer paso hacia la moderación de la toma de decisiones unilaterales en seguridad dentro del complejo regional, aunque quizás la propagación y creciente peligrosidad de las amenazas no tradicionales sea el motivo que guía a los estados por el camino de la cooperación. Deviene fundamental comprender los alcances de la influencia que pueden y de hecho la están teniendo las amenazas no tradicionales, el crimen organizado esencialmente, en las percepciones de los Estados sudamericanos respecto de su seguridad. Dicha percepción los estaría acercando a la concepción de la indivisibilidad de la seguridad, entendiéndola como un bien colectivo no susceptible de ser provisto individualmente, y por ende a la visualización del espacio regional sudamericano como unificado. Muestra de ello es la declaración anexa sobre la necesidad de enfrentar conjuntamente la amenaza del narcotráfico, en tanto constitutivo del más abarcativo fenómeno del crimen organizado, realizada en el primer encuentro de los ministros de Defensa del Consejo de Defensa Sudamericano. Por otra parte, los riesgos de ingobernabilidad en países como Colombia y Bolivia también impactan sobre las percepciones estatales y propician un incremento de los esfuerzos políticos por establecer lazos que contengan determinadas situaciones de extrema tensión, como la que involucró a la Unasur en la problemática boliviana de las autonomías. De este modo puede preverse que la confianza entre los socios regionales será en el futuro buscada con más ahínco desde el ámbito político dada la necesidad de establecer abordajes coordinados de las amenazas y contener acciones unilaterales que puedan afectar la estabilidad de la región. Si bien entonces, la cooperación esperada sería de tipo instrumental, el hecho de propiciar espacios de discusión y eventualmente el logro de algún consenso y la correlativa instrumentalización de una acción común, sentarían un precedente en lo absoluto menospreciable teniendo en cuenta la dinámica histórica de seguridad regional y las particularidades nacionales.

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

Además de la susceptibilidad de ser tildada de utilitarista, la cooperación en seguridad surgida en este último tiempo es factible también de ser destinataria de comentarios que argumenten la existencia de mecanismos ya institucionalizados en el ámbito interamericano que bien podrían ser implementados en el abordaje de las cuestiones de seguridad. Uno de ellos es el Birle y su referencia al "museo viviente" (Birle, 2008, p. 145) que se puede encontrar en América Latina de organismos de integración y cooperación. Sin embargo, creemos que es justamente en las deficiencias operativas de dicho organismo que se arraiga la legitimidad de este nuevo intento de institucionalizar la cooperación en seguridad en América del Sur, aunque esto no es sinónimo de nuestra confianza respecto de su eficacia futura, menos aún de la probabilidad de lograr establecer estrategias comunes y respuestas coordinadas a las amenazas, accionar propio de una comunidad pluralista de seguridad. Si analizamos las características y el estado del esquema de seguridad interamericano muy posiblemente nos acercaremos a la conclusión de que la viabilidad de un proceso de seguridad tan amplio y diversificado en término de membresía es imposible. La estructura que sobrevive formalmente y reúne a los estados del continente carece de operatividad por falta de aceptación de los instrumentos mismos en algunos casos (recordemos que el Pacto de Bogotá únicamente está vigente para algunos de los estados y en muchos casos con reservas), por asincronía en los propósitos en otros (TIAR, JID) sin descontar el hecho de que la estructura en general responde claramente a la configuración de una América Latina como esfera de influencia homogénea de Estados Unidos, cuyos intereses nacionales permean la agenda. En este sentido, y más allá de cualquier análisis del estado de coma en que se encuentra el esquema de seguridad continental, la circunstancia fáctica del entramado de relaciones de poder en virtud de las capacidades materiales y técnico-profesionales entre los actores estatales indica, sin lugar a dudas, la preeminencia norteamericana. Se puede hablar así de la existencia de hecho de "un sistema hegemónico de carácter unipolar desinstitucionalizado" (Rojas Aravena y Robledo Hoecker, 2002, p. 6) a nivel interamericano.

Para finalizar baste señalar que el Consejo de Defensa Sudamericano puede convertirse en una alternativa válida para viabilizar una visión común sobre las premisas básicas respecto de la seguridad, fortalecer en alguna medida los lazos políticos entre los estados, e instaurar cuando menos el diálogo en seguridad por fuera de la arquitectura institucional interamericana, con visos autonómicos. La valoración de esta posibilidad se realza si consideramos desde una perspectiva sistémica, el común desafío que para los estados sudamericanos representa un ordenamiento jerárquico de poder internacional que no solo proyecta demandas contradictorias sino que, además, y siguiendo a Ayoob, exporta hacia la periferia los conflictos en pos de preservar la estabilidad en el centro del sistema (Ayoob, 1995, p. 44). Dicha incidencia negativa del sistema internacional en la región es susceptible de ser profundizada a raíz de la crisis económica global que actuaría como catalizadora de la ya inquietante coyuntura histórica que atraviesa el proceso de democratización, como explica Toka-

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSION

tlian (2004, p. 148). En este sentido las deudas de la democracia se tornan cada vez más evidentes y costosas a la gobernabilidad y los procesos de integración económicos comerciales se evidencian definitivamente inermes ante los desafíos financieros, sin esbozar siquiera posturas comunes desde la retórica política. A su vez, los aspectos negativos de la globalización, como lo son la exclusión e inclusión, se han de acentuar, mientras que aquellos que atañen al campo de la seguridad específicamente (redes internacionales de crimen organizado internacional, trafico de drogas y armas, grupos terroristas) continuarán penetrando en las comunidades nacionales, compenetrándose en la estructura del poder político, haciendo retroceder en definitiva a la democracia en tanto promesa civilizatoria.

Brasil como promotor de la cooperación

Dentro de Sudamérica se puede hablar de la existencia de dos subcomplejos, correspondientes al Cono Sur y a la zona andina, subdivisión que en lo concerniente a las cuestiones de seguridad agrupa por un lado a los estados de mayor relevancia regional y con patrones de rivalidades de larga data que los conectan, y por el otro, estados de menor envergadura que pese a desarrollar también patrones de enemistad, desde hace varios años ya se los puede aglutinar desde un perspectiva analítica en función de su ligazón con el fenómeno del narcotráfico. Sin embargo, la presencia de los subcomplejos no limita el fluir de la dinámica de seguridad al interior del complejo regional considerado de modo integral.

Actualmente, la dinámica de la seguridad en Sudamérica, en términos de dialogo político y fomento de la coordinación de políticas públicas y cooperación, responde principalmente a la iniciativa y accionar externo de Brasil. Y es que Brasil se presenta como el principal poder regional dentro del complejo además de Chile, Venezuela y en menor medida Argentina, en función de su capacidad de influir en el proceso de securitización al interior del subcontinente. En este sentido cabe mencionar sus aspiraciones a nivel del sistema internacional de ocupar un sitio en la estructura multipolar, ya que ellas requieren de una plataforma regional de lanzamiento, es decir de un liderazgo consolidado en América del Sur y consensuado. Fomentar los vínculos y el dialogo entre sus vecinos, incrementar la densidad de sus políticas bilaterales con fines tendientes a coordinar la acción pública en relación a los desafíos de seguridad más preocupantes, e incentivar la creación de una institucionalidad sudamericana propia y escindida de la interamericana, aunque de modo no conflictivo, que contenga y comience a tratar la problemática de la seguridad, son todas acciones en el ámbito regional que conservan su pertinencia con una política exterior dirigida en última instancia a hacer de Brasil un polo de poder global. En relación a esto cabe mencionar las gestiones realizadas dentro de la Unasur para la creación del Consejo de Defensa, el rol de mediación desempeñado en situaciones de tensión como las generadas en Bolivia en torno a las autonomías o entre Colombia y Ecuador por la incursión militar no autorizada de 2008, como así también los numerosos acuerdos con los países que comparten las fronteras con Brasil en

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

virtud de los cuales se espera optimizar su control en relación al tráfico de drogas, entre ellos el plan integrado COBRA y el proyecto permanente de seguridad y desarrollo Calha Norte.

Además de los lineamientos de política exterior relativos a optimizar el lugar que ocupa Brasil en la estructura del sistema internacional, y en función de intentar comprender el porqué del esfuerzo del gobierno para promocionar la cooperación multilateral en seguridad, no hay que perder de vista circunstancias puntuales referidas al estado de la seguridad nacional. En este sentido, cabe recordar que Brasil cuenta con un territorio cuya extensión hace que se compartan fronteras con casi la totalidad de los países del subcontinente, algunos de los cuales atraviesan realidades domésticas complejas que van desde la inestabilidad institucional (Bolivia), el resurgimiento de actores armados vinculados fuertemente al narcotráfico (Perú), hasta el conflicto armado (Colombia), pasando también por situaciones de fragilidad estatal (Paraguay). Por otro lado, la preponderancia de las amenazas no tradicionales cuyo atributo de transnacionalidad perfila un cóctel peligroso si consideramos las fronteras selváticas, de difícil acceso y control, despobladas y por ende permeables de Brasil. Finalmente, considerar que la realidad interna del país signada por la pobreza y desigualdad (actualmente un tercio de la población carioca reside en las numerosas favelas, entre ellas la más grande de América Latina, La Rocinha), los altos niveles de violencia (Brasil se sitúa cuarto en el ranking mundial de homicidios y secuestros y es uno de los mayores productores y exportadores de armas pequeñas y livianas) y las amplias capacidades operativas adquiridas por el narcotráfico y el crimen organizado en general (los grupos conocidos como Primer Comando de la Capital, Terceiro Comando, Amigos dos Amigos y Comando Vermelho, controlan casi la totalidad de las favelas del país) configuran un campo fértil para la prosperidad de dichas amenazas no tradicionales.

El porqué de la no probabilidad de la cooperación

Lograr que la dinámica de seguridad del complejo transite los caminos de la coordinación y cooperación, incluso de la institucionalización, no es sencillo, ni siquiera para un país en la posición y con la predisposición de Brasil. Ello se debe a que América del Sur es un complejo "estándar" (Buzan y Weaver, 2003, p. 309), que contiene en su interior relaciones de poder que responden a un esquema multipolar y patrones de amistad-enemistad influidos por factores históricos conflictivos con relación a disputas por el liderazgo regional así como diferendos geográficos no concluidos. Por lo tanto el avance de relaciones de confianza como la comunidad de intereses en seguridad no es sencillo, y distintas circunstancias obstaculizan su concreción disminuyendo las probabilidades de alcanzar una cooperación multilateral. Entre las de mayor relevancia podemos mencionar la falta de explicitación de las políticas de defensa nacional, el escaso desarrollo de las medidas de fomento de la confianza y cooperación en seguridad o incluso la falta de ellas, las orientaciones políticas estratégicas divergentes, las disputas por el liderazgo

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

regional y el carácter no tradicional de las amenazas trasnacionales que conforman la agenda. A continuación se realizan algunas precisiones al respecto.

La confianza como bien escaso

En un sistema internacional en el que reina tanto la anarquía con su incesante proyección de incertidumbre, como un ordenamiento jerárquico *de facto* que determina las asimetrías entre los estados, en líneas generales la confianza es un bien escaso cuya autenticidad es constantemente interpelada. Estas circunstancias son válidas para todos los tipos de Estado y se desarrollan más allá de cualquier coyuntura propicia para el avance de la sociedad mundial y de su respectivo sistema institucional. Más aún en tiempos como los actuales en que la potencia mundial que aglutina el mayor potencial estratégico-militar sostiene internacionalmente un accionar con visos de unilateralidad e irrespeto por el derecho internacional. En este sentido, se puede decir que el acontecer en el nivel sistémico no tiende una influencia positiva con respecto a las condiciones para la generación de confianza en las relaciones internacionales regionales.

En lo relativo a la confianza suficiente que debe existir entre los socios regionales sudamericanos para hablar de un proceso de seguridad, es central la voluntad política de transparentar las intenciones del Estado en lo que a su defensa tradicional respecta, definiendo explícitamente una política nacional. Al respecto, Diamint (2001, p. 73) considera que los estados de la región manifiestan una "carencia histórica" en relación a la formulación estratégica de las políticas de seguridad. Los estados tienen por tanto como reto central producir una política de defensa acorde con los nuevos desafíos y favorecer la reconstrucción de una burocracia profesional civil capaz de desarrollarla como una política de Estado. Siendo aquellas políticas públicas que identifican las amenazas que se ciernen sobre la comunidad nacional en sintonía con cierta percepción del escenario internacional y con una determinada concepción de la seguridad, su explicitación y publicidad, es requisito esencial de cualquier proceso de seguridad ya que torna factible la disminución en la distancia entre la retórica diplomática y la acción concreta de las fuerzas armadas en el exterior. El trazado de los objetivos estratégicos de un Estado, la definición del rol que le asigna a sus fuerzas armadas y la enunciación de los medios por los cuales planea efectivizar su política, contribuyen a cimentar una relación de confianza aumentando relativamente la percepción de previsibilidad entre los estados vecinos. El tono relativo de dichas percepciones, no obstante, se funda en la premisa de la vigencia ininterrumpida de la incertidumbre en el sistema internacional, la persistencia de ciertos dilemas de seguridad que aunque adormecidos subsisten, la mutabilidad de las políticas de los estados sudamericanos en función de las coyunturas domésticas y las posibilidades de variaciones en las capacidades militares ofensivas de los estados, hechas realidad en países como Chile, Venezuela, Perú, Colombia y Brasil durante los últimos años.

En lo que a nuestro país respecta, es pertinente hacer hincapié en la idea de que las fuerzas armadas son una institución componente del Estado de derecho y la defensa debe en consecuencia ser

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSION

abordada como lo que es, una política pública del Estado necesaria por constitutiva. La circunstancia de que, como explica Diamint, durante la Guerra Fría las creencias realistas hayan sido traducidas en las acciones de las fuerzas armadas de manera negativa e improductiva para la sociedad civil, la economía nacional y el Estado mismo (Diamint, 2001, p. 41), no implica que deban ser segregadas al momento de concebir un proyecto político nacional. De hecho esto únicamente demuestra la falta de pericia por parte de las autoridades civiles en la conducción política de una institución esencial para cualquier Estado más allá de la actualidad o no de los dilemas de seguridad. En este sentido, al estar el sistema internacional conformado en su amplia mayoría por estados modernos, incluso en el caso de aquellos catalogados como posmodernos al mantener rasgos de modernidad en el ámbito de la seguridad, no se puede circunscribir la acción política hacia una institución fundante de la nación al único propósito de garantizar la subordinación al poder civil. La coyuntura internacional no es la misma que hace tres décadas, las fuerzas armadas no lo son. El desarrollo tanto del esquema continental (la OEA) como de los subregionales (Mercosur, CAN, Grupo Río) se ha dirigido sistemáticamente a fortalecer el valor de la democracia en tanto rector del sistema político social por lo cual, como señala Pion Berlin (2008, p. 1), los costos profesionales y políticos que generaría el derrocamiento de un gobierno constitucional son más altos que nunca. Interrumpir el devenir de la institucionalidad democrática no pareciera ser una alternativa para las fuerzas armadas que han optado por conservar su influencia sobre el sistema político pero sin intervenir abiertamente en la política nacional. Ejemplo de ello es el modo en que mandatos como los de Collor de Melo, De la Rúa, Fujimori, Gutiérrez, Sánchez de Lozada y Mesa, han culminado.

Volviendo a la cuestión de la confianza necesaria, es importante decir además que sería necesario alcanzar medidas de fomento de la cooperación y seguridad. Este punto es central en la construcción de confianza interestatal, pero dado que dichas medidas involucran temas sensibles para los estados como son la transparencia y la reducción de armamentos, su multiplicidad y efectividad es en extremo escasa. Por lo tanto esperar alcanzar la estabilidad y paz de cierta región tan solo mediante la reducción de armamentos es un objetivo relativo y de dudosa probabilidad de realización. Lo primero en cuanto a su efectividad, ya que el surgimiento y supervivencia de una situación conflictiva no tradicional afectaría de distinto modo dicha estabilidad aunque con la misma negatividad en sus consecuencias. En este caso es válido mencionar la situación de tensión ocasionada por el desborde de la conflictividad colombiana a las zonas fronterizas, pudiéndose hablar en términos generales del traslados de cultivos ilícitos, el comercio de precursores químicos y armas, el lavado de dinero, la constante expulsión de refugiados y los pedidos de asilo, las extorsiones, los sabotajes a infraestructura, los ataques a las fuerzas públicas y las incursiones violentas y hasta la instauración de un modo de vida propio y particular en las fronteras en función de y por el conflicto colombiano. Así también no se debe descartar la posibilidad de que determinada decisión de desar-

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSION

me unilateral por parte de un Estado no altere la percepción en el sentido contrario del esperado, alentando aspiraciones territoriales de alguno de sus vecinos, por ejemplo. Lo segundo en función de las características anárquicas del sistema internacional y la condición en particular de los países sudamericanos que en tanto estados modernos sostienen una postura retóricamente más tradicional en lo que respecta a la concepción de la soberanía territorial y el tema de la transparencia en los gastos en defensa.

La comunidad de intereses como no necesaria

Considerando la imprescindible existencia de intereses comunes para hablar de un proceso de seguridad, siguiendo el enfoque de J. Tulchin, podemos decir que la comunidad de intereses a nivel subregional debe considerarse como "latente, potencial, no necesaria" (Tulchin, 2001, p. 14). Esto se debe a que, frente a problemáticas domésticas cuyas raíces son similares pese al cariz propiamente autóctono que puedan adoptar, la búsqueda de soluciones nacionales prevalece sobre los esfuerzos de concertación. De esta manera los estados sudamericanos instrumentalizan diferentes estrategias de inserción internacional fundadas en orientaciones político-estratégicas distintas, lo cual repercute negativamente en la promoción de dicha comunidad de intereses.

En el ámbito de la seguridad, transformar los intereses de seguridad de compartidos latentes a compartidos necesarios no es tarea sencilla. Ello requiere que los estados, luego de analizar cuáles son las pautas de comportamiento que rigen el sistema internacional y cómo afectan al interés nacional, perciban la necesidad de promover los intereses comunes e idear un modo de relacionamiento beneficioso de su comunidad regional con la global, que se materialice en instituciones compartidas. Si bien el actual contexto político regional indicaría la posibilidad de promover tales intereses en función de percepciones compartidas, las orientaciones políticas estratégicas de los estados evidencian la relatividad del peso específico de la voluntad política de construir una comunidad sudamericana y del coincidente giro a la izquierda en la región (Brasil, Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Bolivia y Ecuador). Incluso se relativiza también la relevancia de otros factores de aglutinamiento como lo son la parcial homogeneidad sociocultural que poseen los países de la región, su condición de miembros de la periferia y los coincidentes cuestionamientos de sus líderes políticos a la hegemonía norteamericana y al esquema jerárquico de poder que representa el sistema internacional. Todos estos factores favorables, en un principio, a un proceso de cooperación, se hallan influidos por la transversabilidad de las distintas orientaciones políticas estratégicas nacionales, o incluso la falta de ellas.

Así, por ejemplo, tenemos el caso de Brasil con la potencialidad de convertirse en un gran poder regional, el deseo de transformarse en un *global player* y las aparentes dudas acerca de asumir los costos de liderar el subcontinente, todo supeditado a una realidad nacional complicada y con una deuda social que condiciona cada vez más el orden interno. Venezuela, por su parte, con la intención de liderar la unión de la región aunque con las capacidades ma-

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

teriales atadas al petróleo y una retórica confrontacionista con la potencia hegemónica. Colombia, con una alianza militar con Estados Unidos que le ha dado el espacio suficiente para que el gobierno retome en la medida de lo posible el rumbo de aunque sea parte del territorio nacional, sostiene y complejiza las relaciones con sus vecinos en función de los avatares del conflicto interno. Chile, con un proyecto de inserción internacional comercialmente abierto al mundo y políticamente intentando retornar a su contexto próximo. Argentina, con un rumbo no definido, deseos de otras épocas y capacidades en franco descenso, mientras que el resto de los países si bien de menor envergadura en cuanto a sus capacidades materiales y con una trascendencia regional inferior en función de su poca influencia, participan de la dinámica regional complejizando el entramado sudamericano.

Acompañan este cuadro de seguridad regional las siempre presentes disputas por el liderazgo y las crecientes asimetrías de las capacidades materiales militares efectivas que poseen los estados. El primer punto se puede ejemplificar con la férrea oposición de Argentina a las intenciones de Brasil respecto de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas, los esfuerzos de Venezuela por generar un tipo de liderazgo situacional en distintas circunstancias, como el simultáneo apoyo de Chile a Brasil en su proyecto relativo al Consejo de Seguridad y la cautela en su relación con el Mercosur por considerarlo una opción política hegemónica de Brasilia. Es decir que los recelos por el liderazgo es una constante en las vinculaciones entre los socios mayores de la región, pese a no manifestarse abiertamente. En cuanto a las capacidades militares, podemos decir que las disparidades no solo contribuyen a dificultar la concreción de la cooperación, por ejemplo imposibilitando los ejercicios militares conjuntos por la carencia del equipamiento necesario, instalando de este modo la necesidad de creación de las capacidades apropiadas en aquellos países que no las posean, sino que incrementa también la sensación de inseguridad de ciertos estados que han quedado en posición de desventaja estratégica. Véase en este caso el desarrollo del complejo industrial militar de Brasil, como expresión más acabada del intento de ponerle fin a la lógica de dependencia en equipos, municiones y tecnología, pudiendo satisfacer las demandas domésticas e incluso llegar a convertirse en exportador para el mercado latinoamericano. A raíz de esto es que para efectivizar ciertas adquisiciones en el extranjero el gobierno pone como condición a las empresas que forman parte del complejo militar estatal, la solicitud del desarrollo de *joint ventures*. En cuanto a las adquisiciones militares de Chile de equipamiento y tecnología de punta, decir que es propio para el despliegue de un enfrentamiento convencional (aviones de combate F16, submarinos Scorpenes, tanques Leopard I y fragatas tipo Sheffield y Karel Dormen) más que para afrontar las amenazas no tradicionales como se suele argumentar. Podemos mencionar también las compras de Venezuela como parte de un supuesto proceso de modernización y reposición de equipo amparándose en la necesidad generada por lucha contra el narcotráfico y la violencia de los grupos armados en la frontera con Colombia, mientras que en el caso de Perú se

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

han dado acuerdos con Rusia para modernizar su material aéreo y con Francia para actualizar los aviones de combate Mirage 2000. Finalmente, destacar la asistencia técnica y financiera constante recibida por Colombia por parte de Estados Unidos dentro del programa del Plan Colombia y Plan Patriota.

La problemática implícita en las amenazas no tradicionales

Las perspectivas sobre la seguridad surgidas en la post Guerra Fría tienden a ampliar el alcance del concepto y multiplicar los instrumentos a fines a él, así como también a relacionarlo con la satisfacción de las cuestiones económico-sociales implicando una revisión de los estudios estratégicos tradicionales. Estas visiones se encuentran en sintonía con las características de las amenazas trasnacionales a la seguridad y en general se puede decir, con Diamint, que las nuevas líneas de estudio responden mejor a las realidades latinoamericanas (Diamint, 2001, p. 68), motivo por lo cual fueron bien recibidas por los analistas de la región y los gobiernos, al menos discursivamente en el caso de los últimos.

Al respecto, y considerando la actual coyuntura de crisis económica internacional que proyecta momentos al menos complicados para los países menos desarrollados, un enfoque de la seguridad ligado a las deudas socioeconómicas es más que pertinente y necesario. El devenir de la economía definitivamente condiciona el fortalecimiento de la democracia como sistema político, más allá de su perfil formal electoralista, e influye en la capacidad de gobernabilidad de un país. El desafío de la democracia radica en el estado de tensión que mantiene con la necesidad de alcanzar el desarrollo económico, ya que si bien se han logrado democracias electorales esto no es suficiente. De ahí que "lo conquistado no está asegurado" (PNUD, 2002, p. 34) por lo cual la agenda democrática latina debe enfrentar el atraso histórico de la economía, la fractura social y la inserción desventajosa en el sistema internacional, convirtiéndose en una agenda socio-económica por definición.

Se puede decir entonces que la inseguridad en esta parte del mundo proviene primordialmente no de la anarquía del sistema internacional, sino de la consistencia y solvencia del sistema sociopolítico estatal. Esta circunstancia trae aparejado un problema puntual para los países al momento de operar sobre las amenazas no tradicionales y que se manifiesta en la disyuntiva de militarizar o no la respuesta a las demandas de seguridad. La postura mayoritariamente adoptada por los gobiernos es la de rechazar dicha militarización, aunque de hecho y en correspondencia con el grado de gravedad de las amenazas, en la práctica el sector militar se halla involucrado en su combate. En este sentido, a partir de finales de la década de 1980 las fuerzas armadas en Colombia, Bolivia y Perú participan del combate contra el narcotráfico, mientras que en Brasil brindan soporte logístico y de inteligencia a las fuerzas públicas de seguridad aunque sin involucrarse abiertamente en las operaciones. Por ello, si bien las políticas de defensa de la nación de los países de América del Sur reservan un rol para las fuerzas armadas que sigue siendo el tradicional de defensa de la patria, este se amplía hacia actividades que involucran a las fuerzas directamente con la sociedad civil. Existe un crecien-

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

te cruce con las funciones relativas a la seguridad pública y a la mantención el orden interno, lo cual permite hablar de una remilitarización como tendencia y con características defensivas que tienden a reforzar los controles fronterizos. Ello deja en evidencia que la naturaleza mixta de las amenazas afectan al orden interno de los países y los entrelazan externamente mediante el fluir de inseguridad entre sus frontera territoriales. Al respecto podemos constatar las movilizaciones de fuerzas públicas hacia las fronteras con Colombia propiciadas por los países vecinos como el incremento de puestos de control fronterizos para contener los desbordes de violencia y el tráfico cruzado de armas y drogas. De igual modo se puede observar el riesgo de que la conflictividad interestatal pueda ser reanimada en virtud de las consecuencias que conlleva dicha militarización, en especial en las percepciones mutuas de los estados respecto del balance relativo de poder en la región. En el ámbito nacional la tendencia a la militarización de determinadas cuestiones deja traslucir, por otra parte, la conjunción de condiciones como la falta de recursos estatales y la capacidad instalada militar (comunicacional, de transporte, técnica) que propicia la intervención de las fuerzas armadas en ciertas aunque múltiples circunstancias de la vida interna de los países. Al respecto, Pion Berlin señala un claro aumento de la participación y conducción militar de misiones internas, no tradicionales, en situaciones de desastre naturales y en lo relativo a la asistencia general al desarrollo y los programas de alivio a la pobreza.

Para finalizar, baste con decir que el carácter no tradicional de las amenazas es influido por el acontecer en el nivel sistémico debido sencillamente a la transnacionalidad y globalidad de las mismas. Esto se traduce simultáneamente en la sensibilidad sudamericana respecto de la posibilidad del accionar norteamericano en tanto, como su Estrategia de Seguridad Nacional lo indica, encuentre comprometida su propia seguridad.

Conclusión

Como vimos, la cooperación en seguridad a nivel sudamericano es posible a partir de la existencia de hecho de un complejo regional, aunque poco probable su realización debido a la dinámica que la región ha tenido en este campo de las relaciones internacionales y a las particularidades de las unidades estatales que lo conforman y que delinean un juego cooperativo-competitivo utilitarista. Sin embargo, se reconoce la necesidad intrínseca de los estados de establecer dicha cooperación dada la transnacionalidad de las amenazas y en virtud de la centralidad que posee la capacidad para la resolución de conflictos y prevención de la violencia interna (Zopel, 2008, p. 27) como condición de la independencia de los estados en el sistema internacional actual.

Considerando entonces la transnacionalidad de las amenazas no tradicionales que entrelaza a los países vecinos en un espacio único de seguridad regional, que a su vez interactúa con el nivel global del sistema en función de las mismas amenazas, podemos decir que la búsqueda de poder deseable dentro del contexto regional para los estados de Sudamérica difiere de su obtención como fin en sí mismo. Por el contrario,

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

es imprescindible el fomento de las relaciones de confianza y la promoción de los intereses comunes para desarrollar una cooperación multilateral que le otorgue a los estados las capacidades suficientes para incrementar su autonomía relacional, siguiendo el planteo de Russell y Tokatlian (2003), dentro de la jerarquía de poder internacional. De esta manera sería de esperar en el ámbito de la seguridad el fortalecimiento de conceptos y estrategias autóctonas frente a determinadas amenazas, modificando en alguna medida la casi nula capacidad actual de incidir en el devenir tanto de la normativa como de la práctica internacional, y en última instancia los costos de cualquier tipo de acción o intervención externa se verían también incrementados. Un primer paso en este sentido puede haber sido dado con la creación del Consejo de Defensa Sudamericano y quizás incluso sea factible preveer una paulatina transformación al interior del complejo regional de seguridad, impulsada por Brasil aunque de modo consensuado con los polos de poder más importantes de la región.

Bibliografía

Ayoob, Mohammed (1995), "Subaltern Realism: International Relations meets the Third World", en Neuman, Stephanie, *International Relations and the third world*, Nueva York, St. Martin Press.

Battaleme, Juan (2006), "América del Sur: conflicto y cooperación en la dinámica regional", *Agenda Internacional*, año 3, vol. 9, julio-septiembre, pp. 114-137.

Birle, Peter (2008), "Muchas voces, ninguna voz", disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3516_1.pdf>.

Buzan, Barry y Ole Waever (2003), *Regions and Powers: The Security of International Security*, Londres, Cambridge University Press.

Diamint, Rut (2001), *Democracia y seguridad en América Latina*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Ditella, Grupo Editor Latinoamericano, Introducción y caps. I y II.

Fontana, Andrés (1996), "Seguridad cooperativa: tendencias globales y el continente americano", Documento de trabajo N° 16, Buenos Aires, Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

Hirst, Mónica (2004), "La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional", en Russell, Roberto, *Imperio, estados e instituciones: la política internacional en los comienzos del siglo XXI*, Buenos Aires, Colección Temas del Sur, Fundación OSDE.

PNUD (2002), "Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2002", pp.50-63. Disponible en <www.undp.org>.

Pion Berlin, David (2008), "Militares y democracia en el nuevo siglo", *Nueva Sociedad*, N° 213, pp. 50-63.

Rojas Aravena, Franciscoy M. Robledo Hoecker (2002), "Construyendo un régimen cooperativo de seguridad en el Cono Sur de América Latina. Elementos conceptuales, políticos y estratégicos.", disponible en <www.fasoc.cl/files/articulo/ART40f6fb21bbdfc.pdf>.

Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian (2003), "From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy a theoretical Reflection from the Southern Cone", *Latin American Politics and Society*, vol. 45, Nº 1, primavera, pp. 1-24.

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

Tokatlian, Juan Gabriel (2004), "El proyecto de reordenamiento mundial de EE.UU.: una mirada crítica", en Russell, Roberto, *Imperio, estados e instituciones: la política internacional en los comienzos del siglo XXI*, Buenos Aires, Colección Temas del Sur, Fundación OSDE.

Tulchin, Joseph, (2001), "Institucionalización e acuerdos de seguridad", en Diamint, Rut, *La OTAN y los desafíos en el Mercosur*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano.

Zöpel, Christoph, (2008), "La integración sudamericana como requisito para la independencia", disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3531_1.pdf>.

[Evaluado el 22 de junio de 2009].

Autora

Emilse Calderón. Licenciada en Relaciones Internacionales, por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Profesora Superior en Relaciones Internacionales, por la Universidad Católica Argentina. Doctoranda en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, con beca del CONICET.

Trabajos recientes:

"Perspectivas de un consejo de defensa sudamericano frente a las amenazas a la seguridad del siglo XXI. El caso de internacionalización del conflicto colombiano", ponencia preparada para la XVI Jornadas de Jóvenes Investigadores de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo, 2008.

"Las nuevas amenazas a la seguridad y la necesidad de un abordaje cooperativo subregional en América del Sur", ponencia preparada para el IV Congreso de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, 2008.

"América del Sur y la internacionalización del conflicto colombiano", ponencia preparada para el IX Seminario de Estudios Trasandinos y Latinoamericanos y III Seminario Cono Sur del Centro de Estudios Trasandinos y Latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, 2008.

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSION

Cómo citar este artículo:

Calderón, Emilse, "Complejo sudamericano de seguridad: una cooperación multilateral posible, no probable", *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 1, Nº 17, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2010, pp. 141-156.