

## **El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina**

realizado por el Instituto de Estudios Iberoamericanos (IIK)

para el Programa “América Latina 2020”

de la Red de Cooperación Eurolatinoamericana (RECAL)

Hamburgo, noviembre de 2001

©RECAL-IIK

Este documento se elaboró a partir de los textos preparados por varios especialistas en el marco del proyecto “El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina” de la Red de Cooperación Eurolatinoamericana (RECAL). Las opiniones expresadas aquí no reflejan la posición oficial del IIK ni de la Comisión Europea, que apoyó económicamente al proyecto.

© Instituto de Estudios Iberoamericanos (IIK), 2001

Alsterglaci 8

20354 Hamburgo

Tel.: +49-40-41478101

Fax: +49-40-41478241

[www.recalnet.org](http://www.recalnet.org)

E-mail: [iikh@uni-hamburg.de](mailto:iikh@uni-hamburg.de)

ISBN: 3-926446-88-9

Coordinadores: Klaus Bodemer, Sabine Kurtenbach y Andreas Steinhauf

## Índice

I. Prefacio

II. Resumen Ejecutivo

**III. Seguridad en América Latina a principios del siglo XXI: continuidades y rupturas**

**IV. El papel cambiante de los actores externos**

**V. Amenazas y desafíos para el futuro: escenarios**

**VI. Opciones para la política de la Unión Europea**

### I. Prefacio

El fin de la Guerra Fría significó para América Latina la desaparición de enemigos externos fácilmente identificables, reforzó la tendencia hacia el desarme y la subordinación de los militares al poder civil. Este factor, junto a la solución de los conflictos territoriales y fronterizos interestatales en una región considerada tradicionalmente como una de las menos bélicas del mundo, abrieron un nuevo capítulo en la política de seguridad latinoamericana. Los celos entre determinados países han sido sustituidos por la cooperación e integración y, sobre todo en el Cono Sur, por la creación de medidas de la confianza mutua a fin de prevenir futuros conflictos. Asimismo, la instauración de la democracia liberal en casi todos los países de la región ha conducido a un reordenamiento de las relaciones cívico-militares. No obstante, ante los crecientes desniveles de desarrollo entre los distintos países y subregiones, un único panorama latinoamericano de seguridad es cada vez menos visible.

En la mayoría de los países latinoamericanos, la nueva agenda de la seguridad se concentra en problemas intra-estatales, siendo los más destacados la lucha contra el narcotráfico, la violencia, la inseguridad ciudadana y un aumento de la creciente conflictividad social como respuesta a la extendida pobreza en la región. Estas **nuevas** tareas internas en las cuales están involucradas las Fuerzas Armadas y de seguridad de la región podrían crear nuevos conflictos en las relaciones cívico-militares.

En este contexto, la Red de Cooperación Euro-Latinamericana (RECAL)<sup>1</sup> enfocó dentro de su programa “América Latina 2020”, como uno de los temas de investigación de su primer año (2000-2001), el proyecto “El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina”, destinado a generar un análisis prospectivo sobre el nuevo escenario de seguridad en la región después de la guerra fría.

La coordinación del proyecto estuvo a cargo del IIK de Hamburgo, y tuvo como punto de partida la contratación de reconocidos especialistas para la elaboración de informes y escenarios de tres subregiones in América Latina: la región andina, América Central y México, y el Cono Sur. Estos tres informes de base se complementaron con otro informe elaborado por el equipo de IIK-RECAL sobre seguridad en América Latina a principios del siglo XXI, el papel cambiante de los actores externos y las opciones para la política de la Unión Europea.

Por otra parte, para fomentar una difusión y un debate más amplio de estos estudios, los informes y escenarios se discutieron en un seminario de carácter público y en un taller cerrado de especialistas, celebrados en Hamburgo el 7 y el 8 de junio de 2001.

Este documento, resultado de este conjunto de insumos, fue preparado por Klaus Bodemer, director del Instituto de Estudios Iberoamericanos, Sabine Kurtenbach y

Andreas Steinhaufl, ambos investigadores del mismo. El conjunto de textos será editado en una colección que RECAL inicia próximamente con la colaboración de Nueva Sociedad (Caracas).

## II. RESUMEN EJECUTIVO

A inicios del siglo XXI, el panorama de seguridad latinoamericano se caracteriza por dos tendencias contradictorias: por un lado, la restauración de la democracia y los proyectos de integración han contribuido a la pacificación de la región, la creación de medidas de la confianza mutua y la creciente subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil; por el otro, en determinados países se observa un resurgimiento de la violencia y/o la militarización de la sociedad, estrechamente vinculado con las **nuevas** tareas de las Fuerzas Armadas.

El caso de Colombia demuestra que tanto la militarización como los conflictos bélicos intra-estatales siguen ocupando un lugar destacado en América Latina. Así, el Plan Colombia, anunciado por el Gobierno de Pastrana, cuya componente militar es fuertemente apoyada por EE.UU., amenaza con extender el conflicto colombiano a todos los países vecinos. Ello podría significar la (re)militarización y el resurgimiento de focos armados tanto en toda el área andina como en países fronterizos de Colombia como Brasil o Panamá. Esta situación contrasta con la tendencia hacia la desmilitarización y el desarme en América Central y la cooperación entre las Fuerzas Armadas en el Cono Sur a raíz de la integración y la restauración democrática.

Un problema de seguridad común en toda la región es el aumento de la violencia. Mientras que los conflictos bélicos entre países latinoamericanos han ido desapareciendo, al igual que la imagen del enemigo externo durante la Guerra Fría, el fenómeno de la inseguridad ciudadana ha contagiado a toda la región y representa hoy la más seria amenaza para el orden democrático. De acuerdo con un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 140.000 personas son asesinadas cada año y una de cada tres familias latinoamericanas es víctima de una agresión criminal. Según el Banco Mundial, 34 de cada mil ciudadanos latinoamericanos están afectados por actos de violencia, siendo Colombia, El Salvador y Guatemala los países con el más alto índice de inseguridad ciudadana.

En muchos países, ni las fuerzas de seguridad ni el aparato estatal – cada vez más débil – están en condiciones de hacer frente a la violencia, que casi siempre es una válvula de escape a la extendida pobreza en la región. En este sentido, el nuevo panorama de inseguridad latinoamericana, particularmente visible en la región andina, está estrechamente vinculado con la falta de estrategias de desarrollo por parte de los gobiernos. El auge de la inseguridad ciudadana se debe en gran parte a la distribución extremadamente desigual de los ingresos y sus altos costes sociales.

Para responder a esta tendencia, y considerando que el apoyo internacional puede influir significativamente en una salida a esa situación, y considerando también la importancia estratégica que la Unión Europea fortalezca su presencia y su representatividad en América Latina, el “proyecto seguridad”, realizado por el Instituto de Estudios

Iberoamericanos (IIK) dentro del programa “América Latina 2020” de la Red de Cooperación Euro- Latinoamericana (RECAL) propuso tres estudios específicos y la proyección de escenarios<sup>2</sup> que tendrán en cuenta los problemas y particularidades de cada una de las tres subregiones para la adecuación más óptima de la política de la Unión Europea hacia la región en general:

- Región andina – Plan Colombia y militarización de la lucha contra la droga
- América Central y México – relaciones cívico-militares
- El Cono Sur – proyección regional y **nuevas** tareas de las Fuerzas Armadas

Los informes analizan diversos factores del problema de seguridad en América Latina que se consideran determinantes en la situación actual. En lo que sigue, resumimos los puntos más resaltantes de los informes de los tres especialistas, para presentar luego el informe elaborado por el equipo IIK-RECAL, en torno a las continuidades y rupturas en la seguridad en América Latina a principios del siglo XXI, el papel de los actores externos, posibles escenarios futuros y las opciones para la política de la Unión Europea.

### **El narcotráfico como problema de seguridad en la región andina**

Este informe estuvo a cargo de Francisco Leal Buitrago, profesor investigador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Quito (Ecuador). Para la región andina, el narcotráfico se ha convertido en la principal amenaza de seguridad y en el catalizador principal de problemas ya existentes en la región. La crisis en la región andina se enmarca en un nuevo ordenamiento internacional y expansión de la globalización en la pos-Guerra Fría, en el que los Estados Unidos cumplen el papel de orientadores. En Latinoamérica se observa una re-hegemonización estadounidense, acompañada de la desvalorización estratégica del área. Las **nuevas** amenazas a la seguridad se caracterizan por ser complejos problemas sociales de orden transaccional y no amenazas interestatales. Entre estas amenazas, el narcotráfico ha afectado a América Latina y sobre todo a los países andinos, debido a que Estados Unidos ha ubicado a ese problema como el eje de su seguridad en el hemisferio, bajo un tratamiento prohibicionista a las drogas.

Colombia es el país más inestable en la región, debido a la inserción del narcotráfico en la sociedad, la expansión de las guerrillas y la consolidación de los paramilitares. El gobierno de Pastrana inició un ambiguo proceso de paz como parte del llamado Plan Colombia. Estados Unidos financió en 2000 la parte militar de ese plan, dedicada a la represión contra los cultivos ilícitos, proyectando una visión de Colombia de amenaza para la región. El Plan militarizó y regionalizó la lucha contra el narcotráfico, afectando más la seguridad de Ecuador y Venezuela, y menos la de Perú y Bolivia.

Con respecto a la situación de los países andinos, las relaciones de Venezuela con Colombia se han deteriorado con el gobierno de Chávez, por su condescendencia con las guerrillas y sus críticas al Plan Colombia y a Estados Unidos. Además, Venezuela desea construir un nuevo sistema político mediante reformas y el apoyo de los militares, a sabiendas de que éstos han sido un poder importante en el país. Ecuador es el más vulnerable frente al Plan Colombia, debido a la inestabilidad política, la crisis

económica, la vecindad con los cultivos de coca y la ejecución del Plan. En su papel de árbitro político, sus fuerzas militares buscan neutralizar este problema en forma contradictoria, debido a que aceptan la ayuda militar estadounidense. Perú se liberó de un gobierno autoritario y enfrenta el reto de reconstruir la democracia en un ambiente en el que el narcotráfico forma parte de la corrupción y los militares no son ajenos a ella; parte importante de esta reconstrucción es doblegar el poder de los militares en la sociedad. Bolivia es el país más frágil de la región, gobernado ahora por Jorge Quiroga, sucesor del enfermo exdictador Bánzer, quien se comprometió con Estados Unidos a erradicar los cultivos de coca, lo que ha provocado movilizaciones de los cocaleros y ha afectado la estabilidad política. Los militares, que son parte de los conflictos políticos y sociales del país, apoyan la política de erradicación y sus costos políticos.

Resulta necesario vencer el fuerte aislamiento de los países andinos con el diseño de una propuesta de seguridad cooperativa regional para negociarla con Estados Unidos, usando los medios de integración regional existentes. Aprovechando las presiones de Estados Unidos sobre la región, el narcotráfico sería el factor central de la propuesta hacia un desarrollo alternativo, con aplicaciones nacionales de acuerdo con las especificidades de los países.

### **Relaciones cívico-militares en Centroamérica y México**

Este informe fue elaborado por Raúl Benítez Manaut, profesor en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En el caso de Centroamérica y México, se destaca en primer lugar la ausencia de conflictos inter-estatales en esta región, resueltos todos ellos por medidas diplomáticas. Asimismo, hay que subrayar los avances realizados por la subregión hacia la democratización de los países, la desmilitarización (en el Istmo centroamericano), la reforma del Estado y su inserción en el procesos de “globalización”. En Centroamérica coincidieron tres procesos paralelos: la democratización, la pacificación y la desmilitarización. Resalta también el exitoso proceso de integración subregional, sobre todo en el ámbito de la cooperación militar. Como ejemplos destacados se puede mencionar las reuniones regulares entre los Ministros de Defensa del Istmo, así como la creación de la Academia Centroamericana de Policía.

Tanto en Centroamérica como en México, el narcotráfico representa una amenaza importante para la seguridad nacional, a la vez que la lucha contra la droga tiene un lugar prominente en las **nuevas** tareas que asumen las fuerzas armadas. Otro problema de seguridad en la post-guerra fría son la delincuencia común y el crimen organizado, que sobre todo en Centroamérica han sustituido “la violencia política del pasado por la violencia social del presente”. En este contexto, también resulta preocupante el fenómeno del rearmamento privado en México, que se debe a la venta de armas desde Estados Unidos y Guatemala.

En el contexto de la crisis de Chiapas y el surgimiento del movimiento zapatista, se ha producido un proceso de re-militarización en algunas regiones del país, hecho que impacta sobre las relaciones cívico-militares en México. La coincidencia entre militarización y crisis de gobernabilidad fue un factor importante para el gradual declive del Partido Revolucionario Institucionalizado (PRI). Resulta, que el PRI no es sólo un

partido, sino una estructura política y social. Teniendo en cuenta su tradicional peso en la sociedad mexicana que se mantiene hasta la actualidad, es muy probable que el pacto cívico-militar establecido por el PRI en los años cuarenta – basado en el respeto mutuo absoluto – se mantenga también después de su sustitución en las urnas por el Gobierno de Vicente Fox en julio del 2000. Para el nuevo Gobierno, la desmovilización del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y la pacificación en Chiapas son los principales desafíos en las relaciones cívico-militares.

### **La agenda de seguridad en el Cono Sur**

Este informe estuvo a cargo de Francisco Rojas Aravena, director de FLACSO-Chile, co-director del programa Paz y Seguridad en las Américas y profesor de la Universidad Stanford. Comparada con otras regiones del subcontinente, caracterizadas por convulsiones político-económicas y por una creciente militarización (la región andina) o estancamiento, exclusión social y creciente inseguridad pública (el istmo centroamericano), la situación político-estratégica del Cono Sur es indudablemente mejor. El fin de la Guerra Fría tuvo un efecto muy positivo para los países del Cono Sur de América Latina, en especial para las relaciones entre Argentina, Brasil y Chile. Esto posibilitó reafirmar, desarrollar o retomar las tendencias a la cooperación. Parece poco probable la regresión hacia un escenario conflictivo en esta región. Las variables determinantes que incidirán en los cursos de acción son la estabilidad política, la interrelación entre los actores principales y su grado de institucionalización, el bajo grado de conflictos interestatales y las preocupaciones compartidas. A ello se agregan el grado de modernización de las Fuerzas Armadas, las demandas por modernización en materias estratégicas, la reducción del gasto militar, la asistencia y cooperación externa en materias de defensa, la participación en operaciones de mantenimiento de la paz y en regímenes de control de armamentos y, finalmente, el impacto regional de la acción internacional de la subregión. Con el proceso de democratización se abrieron espacios para un diálogo político y un nuevo tipo de liderazgo civil en materias de defensa y seguridad internacional. El fin de la confrontación geopolítica (entre Chile, Argentina y Brasil) y de la competencia estratégica en el ámbito nuclear (entre Brasil y Argentina) posibilitaron la cooperación político-estratégica tanto interestatal como en el ámbito internacional. El mismo efecto tuvo la solución de conflictos fronterizos (entre Chile y Argentina).

Resumiendo las experiencias de las últimas dos décadas se pueden extraer seis lecciones positivas en la resolución de conflictos en el Cono Sur: racionalidad política en las decisiones durante situaciones de crisis; valores compartidos; superación de las diferencias territoriales; creciente interdependencia económica y coordinación política; una percepción de riesgos compartidos y ; medidas de confianza mutua, que han generado un proceso de creciente transparencia. Estas seis lecciones se han podido consolidar gracias a la aplicación de una serie de conceptos articuladores que facilitan la relaciones mutuas: gradualidad (en vez de metas finalistas); flexibilidad (en vez del mantenimiento de posiciones formales); acciones recíprocas y balanceadas; simetría en el cumplimiento de los compromisos; tratamiento preferencial en el marco del concepto de un regionalismo abierto y, finalmente, incorporación de actores no tradicionales en las relaciones estratégicas.

Los cuatro instrumentos principales en el Cono Sur respecto al tema de la institucionalización – un factor determinante para el éxito de cualquier proceso de cooperación, aún más en materias de defensa y seguridad – son 1.) el diseño y desarrollo de estructuras formales de carácter piramidal; 2.) el establecimiento de marcos institucionales en los que se planifican, coordinan e impulsan medidas de confianza mutua y de seguridad; 3.) la acción concertada de los países del Cono Sur frente a riesgos compartidos y 4.) el diseño de regímenes internacionales de carácter vinculante.

Los factores aquí mencionados explican en gran parte el hecho que el Cono Sur se está desarrollando cada vez más en una zona de paz y estabilidad, sirviendo así como modelo para otras regiones del subcontinente latinoamericano, las cuales se siguen sumergiendo en convulsiones políticas, económicas y /o sociales.

### **III. Seguridad en América Latina a principios del siglo XXI: continuidades y rupturas**

#### **El fin de la Guerra Fría**

En América Latina el panorama de seguridad ha cambiado mucho en las últimas décadas. La democratización de los sistemas políticos, la pacificación de las guerras en América Central y los cambios en el sistema internacional han sido los factores determinantes de este proceso. Con la democratización o el retorno a regímenes democráticos se abrió la posibilidad de una supremacía civil en la definición tanto del contenido de las políticas de seguridad, como también del trato que se les quiere dar a los distintos problemas de seguridad. Al mismo tiempo debe haber un control democrático y un régimen de transparencia de los cuerpos de seguridad estatales. Con la finalización de las guerras internas en América Central la región dejó de ser una región de crisis internacional. Los cambios en el sistema internacional – sobre todo el fin de la Guerra Fría – han tenido consecuencias importantes para las políticas de seguridad en América Latina. Primero: América Latina perdió importancia dentro de la agenda de seguridad de los Estados Unidos. Segundo: Hubo un cambio temático en la agenda interamericana. Mientras que hace un tiempo el tema central para EEUU había sido el combate a fuerzas insurgentes de izquierda, hoy día el combate al narcotráfico ocupa el primer plano. La globalización de las relaciones económicas impulsa la cooperación también frente a otros problemas intermésticos como la migración y el medio ambiente.

#### **Concepciones de seguridad**

Frente a estos cambios se puede notar un cambio importante en los conceptos de seguridad que se manejan en la región. Durante la Guerra Fría el concepto de seguridad fue el concepto clásico tradicional de seguridad del Estado dentro del cual las amenazas provienen sobre todo desde afuera. Consecuentemente se sobrepusieron factores externos en la percepción de conflictos internos – vistos como actos subversivos iniciados y apoyados desde los países del bloque comunista. Bajo esta lógica surgió la Doctrina de la Seguridad Nacional, la cual enfatizó el combate a la subversión y sirvió para la legitimación de regímenes autoritarios y dictatoriales.



En los últimos años estos conceptos han sido sustituidos por conceptos de seguridad más amplios, que se centran en la seguridad no del Estado sino del ser humano. En su informe del año 1994 el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) elaboró una amplia definición: “La Seguridad Humana está centrada en el ser humano. Se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y a la vida en conflicto o en paz. ... La Seguridad Humana significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana.” Al igual que la distinción entre paz positiva y negativa, tal como la introdujo el investigador para la paz noruego Johan Galtung, esta ampliación de la concepción de seguridad tiene sus ventajas. Sobre todo permite una visión dinámica y más completa que incluye las causas estructurales de conflictos violentos.

Al mismo tiempo este debate corre peligro de ampliar demasiado la concepción de seguridad, con lo cual se complicaría el manejo y el uso de tal concepto. Sin menospreciar las dimensiones de seguridad humana, sobre todo para las sociedades en vías de desarrollo, en este texto se prefiere vincular el concepto de seguridad solamente a problemas que incluyen el uso de fuerza. Con esto se amplía la concepción tradicional de seguridad a problemas de inseguridad interna, los cuales a principios del siglo XXI constituyen los mayores desafíos para América Latina.

### **Problemas continentales y problemas subregionales**

Los cambios de las últimas décadas han tenido consecuencias importantes para las políticas de seguridad en América Latina. Aunque en algunos países siguen vigentes problemas „tradicionales” como el combate a la insurgencia (en Colombia y México), a nivel regional la agenda de seguridad ha cambiado profundamente. América Latina ya ha sido durante todo el siglo XX una región con pocos conflictos violentos interestatales, pero hubo una serie de conflictos viejos entre los Estados americanos, que en parte datan de los tiempos de la colonia o la postindependencia. En los últimos años muchos de estos conflictos – sobre todo en el Cono Sur y en América Central – se resolvieron por la vía de negociaciones o sentencias de arbitraje. Esto ha impulsado tanto iniciativas de cooperación militar a nivel binacional y regional como la participación de América Latina en misiones internacionales de paz.

Hoy en día los temas centrales en la agenda de seguridad surgen más bien de desafíos internos. La seguridad está amenazada por el aumento de la violencia social y de la criminalidad organizada o no-organizada. Aunque estos problemas afectan a toda América Latina, hay diferencias y especificidades subregionales importantes. El narcotráfico p.ej es sobre todo – pero de ninguna manera exclusivamente – un tema en los países andinos.

Toda la región se ve confrontada con un aumento sustancial de la violencia y de la criminalidad<sup>3</sup>. La falta de un desarrollo económico con equidad constituye la base material para este cambio estructural de la violencia. A pesar de la democratización y de la pacificación, América Latina es hoy día más violenta que antes. A diferencia de la violencia de los años 70 y 80, se trata de una violencia no-política con nuevos actores. Mientras que tanto las guerras de guerrilla como también las guerras „sucias” de las dictaduras militares contra la oposición política eran esencialmente enfrentamientos

bipolares, en los cuales el Estado era un actor central, desde los años 90 la violencia es más difusa. La bipolaridad de antes se va transformando en una multipolaridad, dónde el Estado es sólo uno de los muchos actores en juego. La región se enfrenta a una ola de violencia en diferentes formas: asesinatos, robos y secuestros se han convertido en peligros casi cotidianos de la población. Según datos de la Organización Panamericana de la Salud en 1997, 1.250 personas murieron de forma violenta y varios miles fueron heridas diariamente en todo el continente; cifras que no han cambiado sustancialmente en los últimos años. El asesinato se convirtió en la segunda causa de muerte para hombres entre 15 y 45 años en la mitad de los países de la región. En la segunda mitad de los años 90 p.ej. El Salvador, caso muchas veces citado como ejemplo exitoso del proceso de pacificación, se convirtió en el país más violento del mundo, alcanzando un número de 140 muertes violentas por 100.000 habitantes. El aumento de la violencia cotidiana se ha convertido en uno de los problemas principales de la gobernabilidad democrática.

El segundo tema clave dentro de las políticas de seguridad de la región tanto a nivel nacional como a nivel regional es el problema de la producción y del tráfico de drogas. Con el fin de la Guerra Fría el combate al narcotráfico se ha convertido en uno de los temas prioritarios dentro de la agenda política interamericana. Ya a finales de los años 80 el narcotráfico se convirtió en el enemigo número uno de Estados Unidos. La estrategia de EEUU es una reducción de la oferta de las drogas, mientras que el tema de la demanda solo es incluido a nivel de las consecuencias (p.ej. la criminalidad de los drogadictos) y no como una de las causas del aumento de la producción y del tráfico.

Si bien estos problemas y amenazas aparecen en toda América Latina, sus dimensiones y características varían entre las distintas subregiones. En México y América Central la construcción de unas relaciones cívico-militares bajo control democrático sigue siendo una tarea importante para los próximos años. Para los países andinos el combate al narcotráfico y la creciente regionalización de la guerra en Colombia son los desafíos centrales. El panorama más positivo se da en el Cono Sur, donde tocará profundizar las experiencias de cooperación regional y de confianza mutua.

### **Seguridad “dividida”**

A principio del siglo XXI hay que constatar que a nivel regional América Latina muestra un escenario de seguridad “dividida”. Mientras en las relaciones bilaterales y regionales hay una intensificación de la tendencia hacia la cooperación y con esto un aumento de seguridad, dentro de los países se puede observar un cambio estructural de la inseguridad.

### **Paz y cooperación en las relaciones bilaterales y regionales**

La tendencia hacia la cooperación bilateral y regional se vio reforzada tanto por la democratización de los sistemas políticos del subcontinente como por el proceso de la formación de nuevos bloques comerciales y políticos en el sistema internacional. Dentro de este contexto se impulsaron diferentes mecanismos de integración a nivel regional y subregional. En el campo económico destaca la formación de zonas de libre comercio como el NAFTA, el MERCOSUR y la reanimación de la integración centroamericana

en el marco del SICA. En el campo político se debe mencionar la reestructuración de la OEA a nivel hemisférico y la cooperación dentro del Grupo de Rio como foro de concertación de políticas exteriores.

Sobre todo esta cooperación política tiene relevancia para las políticas de seguridad. El Grupo de Rio nació en los años 80 en el marco de la cooperación latinoamericana para contener el conflicto centroamericano, primero dentro del Grupo de Contadora y luego del Grupo de Cartagena. De las conferencias anuales de la OEA surgieron en los 90 una serie de declaraciones con importancia para las políticas de seguridad. En 1992 se aprobó en Nassau el documento sobre „Cooperación hemisférica para seguridad y desarrollo - la contribución regional para la seguridad global” en el cual se formularon los principios y las metas claves para las políticas de seguridad en las Américas. Además de apoyar mecanismos y tratados internacionales sobre desarmamento y control de armamento los países americanos deben:

- Empezar un intercambio de informaciones sobre políticas, legislación y normas administrativas en el campo de comercio tanto de armamento convencional como tecnologías y bienes de uso dual, que podrán servir para programas de armamento;
- Limitar su armamento a las necesidades de autodefensa y de compromisos internacionales;
- Limitar el comercio de armas convencionales;
- Impedir el uso de su territorio para acciones de personas, grupos u organizaciones, que quieran desestabilizar, derrocar o amenazar a otros gobiernos por actos terroristas;
- Fortalecer medidas de confianza mutua en el marco convencional p.ej. con el anuncio previo de maniobras y la invitación de observadores.

En la misma conferencia se decidió reordenar la relación entre la OEA y la Junta Interamericana de Defensa. En 1997 la OEA dio un paso importante al aprobar un tratado sobre la limitación del comercio con armas pequeñas, que es uno de los tratados más avanzados en la materia en el mundo.

Estas iniciativas tienen su reflejo a nivel subregional, donde se formularon varios compromisos de cooperación como:

- Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación de 1989, que contiene 14 compromisos en el área de políticas de seguridad.
- Compromiso de Mendoza de 1991, en el cual Argentina, Chile y Brasil (y un poco más tarde Uruguay) acordaron una prohibición del desarrollo, almacenamiento, compra y uso de armas de destrucción masiva (sobre todo armas químicas y biológicas).
- Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica de 1995, en el cual se instalaron nuevos mecanismos de cooperación.

Estos nuevos esfuerzos de cooperación a nivel regional y subregional significan un cambio importante frente a la larga historia de rivalidades, conflictos y carreras armamentistas. Visto en el contexto de los procesos de integración política y económica la cooperación en materias de seguridad es una consecuencia lógica, ya que la integración produce intereses comunes y necesidades de armonización de diferentes políticas tanto externas como internas.

Otro cambio significativo se puede notar en el área de cooperación internacional de las Fuerzas Armadas latinoamericanas. La cooperación subregional y dentro de la OEA fue acompañada por una participación activa de varios países latinoamericanos en misiones de las Naciones Unidas.

### **El cambio estructural de la violencia interna**

A pesar de la creciente cooperación regional y de la finalización de varias guerras internas durante los años 90 América Latina se vio confrontada por **nuevas amenazas** internas de seguridad: aumento de la criminalidad, violencia social y política cada vez más difusa y el fortalecimiento del crimen organizado.

Un estudio empírico del Banco Mundial da tres causas fundamentales para el aumento de la criminalidad:

1. la gran desigualdad en los ingresos (no el nivel absoluto o real de los ingresos);
2. la impunidad del crimen, es decir la falta de eficacia del sistema jurídico; y
3. la existencia de la producción de drogas ilícitas y del narcotráfico.

A nivel estructural otros factores que son también un suelo fértil para la creciente criminalidad son el éxodo rural masivo y la urbanización en conjunción con la pobreza y la marginalización de amplias capas de la población. La amplia difusión de armas de fuego pequeñas agudiza estas causas más bien estructurales, sobre todo, pero no exclusivamente, en los países donde hubo o hay enfrentamientos armados entre el gobierno y grupos insurgentes.

Otra causa estructural para el aumento de la criminalidad y de la violencia es el debilitamiento del Estado en América Latina. Paralelamente con la democratización en toda la región se empezó a reformar al Estado. Dentro de la primera serie de reformas del Estado se redujo el tamaño del mismo con el fin de establecer un equilibrio fiscal y desburocratizar la administración pública y se limitó la capacidad de su influencia en las economías nacionales por la vía de la privatización de empresas estatales. A finales de los 80 se empezaron a notar las consecuencias problemáticas de este proceso, tanto por el aumento de problemas de gobernabilidad (p.ej. protestas violentas), como también por la falta de capacidad estatal de conducir políticas coherentes para enfrentar estos problemas. Manifestaciones concretas de estos problemas fueron p.ej. el Caracazo de 1989 y el aumento al parecer incontrolable de la violencia social en toda la región.

Los gobiernos latinoamericanos parecen carecer no solo de una estrategia integrada, sino también de los medios necesarios para enfrentar al aumento de la violencia. Las respuestas se limitan a una legislación penal más dura - en muchos países se discute el

restablecimiento de la pena de muerte - y a un aumento del presupuesto de las fuerzas de seguridad. En muchos casos se ordenó el lanzamiento de las Fuerzas Armadas a la calle para combatir a la delincuencia. Esto es algo que se debe cuestionar no solo por razones estructurales, sino también constitucionales ya que el mantenimiento del orden público no es tarea militar sino deber policial.

El problema de la falta de una respuesta democrática al problema se complica más por el hecho de que en muchas partes las fuerzas estatales del orden están en parte involucradas en la criminalidad y la violencia. Tomando en cuenta esta situación, el sociólogo alemán, Peter Waldmann, acuñó el término de Estado sin ley o Estado „anómico”. Los cambios económicos y la democratización política no llevaron en los últimos años al establecimiento de un monopolio de la coerción, asegurado jurídicamente y democráticamente controlado por el Estado latinoamericano. Aunque, en el debate neoliberal por la reducción del Estado, nadie ha cuestionado dos funciones básicas del Estado como son la garantía de un nivel mínimo de seguridad pública y el establecimiento de un sistema judicial, que permite por lo menos la persecución penal de crímenes graves, estas dos áreas también se encuentran en un proceso de privatización.

La falta de respuesta estatal es una de las causas claves para el aumento masivo no solo de empresas privadas de seguridad, sino también de formas privadas e ilegales de justicia. La seguridad se ha convertido cada vez más en un bien comprable. Mientras que los ricos se atrincheran detrás de muros cada vez más altos, reina en la calle la ley del más fuerte. La falta de constitucionalidad y las carencias en el sistema judicial, lo que se expresa, entre otros en la alta impunidad de crímenes graves, contribuye a un aumento de la justicia por mano propia y con ello también a un ascenso de la violencia cotidiana. Esto provoca no solamente una deslegitimación de los gobiernos y de la democracia como sistema de gobierno, sino que promueve, en las palabras de politólogo argentino Guillermo O'Donnell, la formación o existencia de „democracias con derechos cívicos de baja intensidad”. La conservación o bien la creación de la seguridad interna o pública se ha convertido en el desafío central de la política latinoamericana.

Varias organizaciones internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, han comenzado en los últimos años a reflexionar sobre un nuevo rol del Estado, más allá de la reducción del aparato estatal y la privatización de empresas o servicios estatales. Los nuevos tópicos de los años 90 son „governabilidad” y „eficiencia”, dando sencillamente por sentado la existencia de un monopolio estatal de la coerción. La realidad de la mayoría de los países latinoamericanos es otra: distintos actores de coerción compiten entre sí. Los gobiernos trasladan en gran medida los intentos de solución de los problemas a un nivel regional. Tanto en el marco de la OEA, como también en las cumbres presidenciales p.ej. en la Cumbre Americana celebrada en Quebec en abril de 2001 se tematizaron los problemas relacionados con esto. Aunque es cierto que la violencia y la criminalidad, especialmente la organizada, no se detienen ante fronteras nacionales, el Estado nacional sigue siendo la estructura organizativa básica del sistema internacional, por lo cual no se puede ni se debe eludir su responsabilidad precisamente en las áreas de seguridad pública y al estado de derecho.

### **La multiplicación de los actores de la violencia**

Dentro de este panorama de seguridad-inseguridad un elemento importante es la multiplicación de los actores de la violencia. Aunque – con marcadas diferencias nacionales – los actores tradicionales como las Fuerzas Armadas, la policía y en algunos casos grupos de guerrillas siguen teniendo relevancia, en los últimos años han aparecido algunos actores nuevos como bandas juveniles. Otros actores como grupos paramilitares y privados o el crimen organizado han adquirido nuevos rasgos cualitativos. Tanto para el desarrollo futuro como para la reducción de la violencia es importante ver las características y los cambios que hubo en cada uno de estos actores durante los últimos años.

### **Las fuerzas estatales de seguridad: Fuerzas Armadas y policía**

Teóricamente en un sistema democrático el mantenimiento de la seguridad interna y externa es la tarea central del Estado, el cual dispone sobre el monopolio legítimo de coerción democráticamente controlado. Mientras que la tarea central de las Fuerzas Armadas suele ser la protección de las fronteras externas – la seguridad externa – el mantenimiento del orden público recae bajo la responsabilidad de la policía y del sistema judicial. Estos tres actores se vieron enfrentados a cambios profundos en los últimos años en casi todos los países de América Latina. La democratización y el fin de las guerras internas en América Central han afectado el tamaño y la definición de las tareas de las Fuerzas Armadas. En casi toda la región se puede notar una reducción significativa del número de soldados (véase cuadro 1). Las excepciones son los países de la región andina y México, donde persiste la amenaza de una insurgencia armada o donde el combate al narcotráfico se hace por la vía militar. En el Cono Sur y en América Central la reducción se debe tanto a la abolición del servicio militar obligatorio como a restricciones presupuestarias. Solamente en algunos países – p.ej. en Argentina – se combinó la reducción cuantitativa con una reforma estructural de las Fuerzas Armadas.

A pesar de los cambios mencionados, la democratización y la pacificación han tenido poca influencia en la autopercepción de las Fuerzas Armadas de la región. Los militares, tanto en América del Sur como en América Central, no se sienten como vencidos, aunque pocos salieron de los palacios de gobierno con las palabras „misión cumplida” como lo hizo Augusto Pinochet en Chile. Sin embargo, desacreditados por las violaciones masivas de los derechos humanos los militares se tuvieron que enfrentar a la necesidad de legitimar su existencia. En muchos países hubo discusiones, en algunos decisiones de abolir el servicio militar obligatorio o hasta la misma institución castrense.

En América Central la finalización de los conflictos armados hizo posible una reforma profunda de la policía. El cambio más significativo fue la desmilitarización de la policía y su subordinación a un ministerio civil – sea el de seguridad pública (caso de El Salvador) sea el del interior. A pesar de estos cambios importantes el aumento de la violencia perjudica estas reformas. Siendo la inseguridad cotidiana uno de los problemas más importantes para la población, los gobiernos mandan – de nuevo y muchas veces en contradicción con la propia constitución – los ejércitos a la calle. Después de efectuados los cambios legislativos hacen falta reformas profundas en la

administración y la ejecución de las tareas policiales. La comunidad internacional puede jugar un papel importante en este proceso.

Una tarea importante de los gobiernos en toda la región es la construcción de un consenso nacional acerca de las tareas que deben tener los organismos estatales de seguridad. ¿Cuáles deben ser las tareas de las Fuerzas Armadas, cuáles las de la policía o otros órganos estatales? ¿De qué forma y cómo se debe organizar el control civil en el área de las políticas de seguridad?

Un obstáculo grande frente a estos retos es la escasez de un debate público del tema de políticas de seguridad. Hay muy pocos expertos civiles en el tema, sea en los parlamentos, los partidos políticos, en los medios de comunicación o en las universidades. El debate público y el control democrático son condiciones indispensables para un consenso amplio en las políticas de seguridad acerca de la definición de misiones internas y externas. Al mismo tiempo, la discusión puede servir como medio de prevención ante un posible resurgimiento de la injerencia de los militares en la política, la cual solo es factible si la sociedad civil está fragmentada y desunida. La discusión acerca de **nuevas** tareas para las fuerzas de seguridad no se debe reducir a los círculos internos del gobierno, porque un espacio cerrado y secreto permite que los militares se encuentren en una situación privilegiada de autonomía institucional.

### **La guerrilla**

Con la democratización del subcontinente y la finalización de las guerras en América Central a mediados de los años 90 el tema de la oposición armada y de la guerra de guerrillas pareció superado en la mayoría de los países latinoamericanos, siendo Colombia una excepción a la regla. En Perú el gobierno autoritario de Alberto Fujimori venció a la guerrilla maoista de Sendero Luminoso y diezmó el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA). Aún no se puede afirmar si estos grupos podrán aprovechar la crisis política actual y resurgir como actores políticos.

El levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en México el 1º de enero de 1994 demostró que la toma de las armas sigue siendo posible en América Latina, aunque el enfrentamiento armado fue corto y más bien simbólico. En los años siguientes han resurgido grupos de guerrilla en otras regiones de México como en Guerrero, por ejemplo.

El retorno a las viejas formas de una guerra de guerrilla parece poco probable en todo el continente por varias razones.

1. A pesar de sus deficiencias obvias – falta de participación real de la población tanto en el desarrollo político como en el económico y social - la democratización de los sistemas políticos del continente ha deslegitimado la lucha armada tanto dentro de las sociedades como a nivel regional o internacional.
2. La experiencia revolucionaria en países como Cuba y Nicaragua ya no sirve como ejemplo modelo o utopía por sus problemas inherentes como la falta de dinámica económica y de libertades individuales, tendencias autoritarias etc.

3. La oposición política a los diferentes dimensiones de la globalización (política, económica y social) carece de un modelo alternativo alrededor del cual se podría organizar una fuerza política con peso sustantivo.

A pesar de esto no se puede descartar del todo la posibilidad del surgimiento de **nuevas** formas de protesta o resistencia violenta, ya que es cierto que las causas estructurales que motivaron las guerras de guerrillas en las últimas décadas – la injusticia y desigualdad social y la marginalización de grandes sectores de la sociedad (sobre todo los grupos indígenas y el área rural en su conjunto) siguen vigentes y están muy lejos de ser resueltos.

### **Los grupos paramilitares y privados**

Aunque la existencia de grupos paramilitares y privados no es algo nuevo en la historia de América Latina, la privatización de la violencia ha adquirido una dimensión nueva en los últimos años. En el pasado la mayoría de estos grupos sirvieron como sustituto del estado central al servicio de las oligarquías regionales y locales o grupos económicos. En la época de las dictaduras militares y los regímenes autoritarios existió un control más o menos directo de estos grupos por las Fuerzas Armadas. Hoy día en muchos casos – p.ej. en Colombia – siguen existentes vínculos entre ambos grupos, pero hay una autonomía creciente por parte de los paramilitares y de los grupos privados.

También hubo un cambio importante en las metas de la violencia que persiguen estos actores. Mientras en el pasado la destrucción de la oposición política – sea armada o civil – fue la meta central de estos grupos, hoy día sus fines son más difusos y se extienden a acciones de “limpieza social” en contra de verdugos, ladrones y niños de la calle. Los financiadores de estos grupos legitiman estas formas de “justicia” privada con el aumento de violencia y criminalidad, con lo cual la lucha contra ésta se reduce a los síntomas, ignorando las causas fundamentales de la misma. Las causas del aumento de la violencia y de la criminalidad son sobre todo la desigualdad social y económica, la cual marginaliza sectores importantes de la sociedad. La mejor estrategia de lucha tanto contra la violencia como contra la criminalidad sería una estrategia integrada de prevención y de desarrollo social.

### **El crimen organizado**

Una tendencia alarmante con repercusiones importantes sobre las políticas de seguridad en todo el continente es el aumento del crimen organizado. La producción y el tráfico con drogas ilícitas y el lavado de las ganancias adquiridas con esto, son el sector más importante pero no el único del crimen organizado. El contrabando (sobre todo con autos de alta calidad) y el tráfico con niños y mujeres son otras formas de enriquecimiento ilícito.

La importancia de la narcoeconomía dentro del crimen organizado resulta sobre todo de su dimensión internacional (véase abajo). Hay distintas dimensiones de la lucha antidrogas. En los países andinos el tema central es la erradicación de cultivos y la destrucción de centros de producción, en otros países de la región (p.ej. en América Central, el Caribe hasta en el Cono Sur) domina el tema del lavado de dinero. La



cooperación con EEUU en la lucha antidrogas se ha convertido en la fuente de mayores ingresos de ayuda militar para las Fuerzas Armadas.

## **Consecuencias del 11 de septiembre para la seguridad en América Latina**

### **La lucha contra el terrorismo en el sistema interamericano**

Aunque a nivel internacional el foco de interés son los acontecimientos en Afganistán y en Israel, los actos terroristas del 11 de septiembre también tienen repercusiones para América Latina: unas 500 personas de ascendencia latinoamericana dejaron su vida bajo los escombros de las torres gemelas de Nueva York. El 11 de septiembre tendrá efectos para las políticas de seguridad en las Américas. El sistema interamericano del tratado de Río se debatió, al igual que la OTAN, sobre la entrada en vigor del tratado de asistencia recíproca.

El tema del terrorismo se discutió en la OEA ya antes de los atentados. En la época de la Guerra Fría hubo una controversia sobre la definición de terrorismo y la delimitación de otras formas de violencia política como la lucha guerrillera. Mientras los gobiernos militares denominaban toda oposición en contra de su régimen como terrorista, la oposición hablaba de terrorismo de Estado. Recién con el fin de la Guerra Fría, la democratización de los sistemas políticos y la terminación de muchos de los conflictos violentos en el subcontinente se pudo desideologizar el debate. En 1994 los participantes de la Primera Cumbre Americana en Miami se pusieron de acuerdo sobre la convocación de una conferencia americana sobre los peligros del terrorismo a nivel nacional e internacional.

En abril de 1996 esta conferencia se celebró en Lima. En el plan de acción aprobado se acordó

- la firma y la ratificación de las convenciones internacionales para el combate del terrorismo;
- el ajuste de las legislaciones nacionales a las mismas;
- el intercambio de informaciones sobre medidas del combate al terrorismo;
- la cooperación a nivel bilateral, regional e internacional.

En 1998 se celebró la Segunda Conferencia Interamericana en Mar del Plata, en la cual se acordó la fundación de un “Comité Interamericano Contra el Terrorismo”, lo que fue aprobado y formalizado en la conferencia anual de la OEA en Guatemala en junio de 2001. La tarea central del comité es la preparación y coordinación de la lucha anti-terrorista a nivel regional. Fuera de estas actividades el tema del terrorismo no tuvo mayor importancia hasta el 11 de septiembre, ya que EEUU centraron su política de combate al terrorismo en la lucha contra los “rough states” como p.ej. Irak y Libia.

A la hora de los atentados los cancilleres de los países miembros de la OEA estaban reunidos en Lima para discutir y aprobar la Carta Democrática Interamericana. Los participantes condenaron los atentados y aseguraron su solidaridad con EEUU. Para el 19 de septiembre se convocó una sesión extraordinaria de la OEA en Washington. El 21 de septiembre los cancilleres se reunieron a iniciativa de Brasil y Argentina en su

función de órgano consultativo del tratado de Rio. En esta ocasión constataron, que los atentados contra EEUU son un ataque contra todos los estados americanos. De acuerdo con el tratado de Rio y bajo el principio de la solidaridad continental, todos los países firmantes del tratado de Rio deben darse asistencia recíproca.

El mismo día la conferencia de cancilleres de la OEA hizo un llamado a los estados miembros a

- tomar medidas eficaces para inhibir acciones de grupos terroristas en su territorio,
- reforzar la cooperación de la lucha contra el terrorismo,
- combatir el terrorismo respetando las leyes, los derechos humanos y las instituciones democráticas.

No hubo acuerdos acerca de medidas concretas de ayuda o una cooperación militar de estados latinoamericanos en la guerra contra el terrorismo. La convocación del TIAR se quedó en el ámbito simbólico y no va más allá del apoyo para un mejoramiento de la cooperación informativa. En el caso de que países latinoamericanos participasen en acciones militares – lo que se discute p.ej. en la Argentina y lo que desestiman muchos países– esto tendrá repercusiones sobre la arquitectura del sistema de seguridad interamericano. Al mismo tiempo la discrepancia entre política oficial y sentimientos populares puede causar problemas internos para una serie de gobiernos latinoamericanos. Mientras que los gobiernos latinoamericanos declararon su solidaridad con los EEUU, la mayoría de la población manifiesta su compasión con las víctimas junto con una clara crítica a la política de EEUU frente a los países en vías de desarrollo, la cual es vista como un motivo de los atentados.

Lo que ya está claro, es que las prioridades de la política de seguridad estadounidense frente a América Latina han cambiado después del 11 de septiembre. La prioridad ya no es la “guerra contra el narcotráfico”, sino la “guerra contra el terrorismo global”. Esto tendrá repercusiones para toda la región por varias razones:

1. Cinco de las 30 organizaciones que el Departamento de Estado ha calificado como Foreign Terrorist Organisations (FTO), residen en América Latina.
2. EEUU ya empezó a redefinir sus relaciones bilaterales bajo el criterio de la cooperación de los países latinoamericanos en la guerra contra el terrorismo. Para el futuro se podrá establecer un mecanismo de calificación parecido al proceso de certificación en la lucha contra el narcotráfico.
3. En todos los países de América Latina se están discutiendo reformas referidas a la seguridad interna, las que tendrán efectos para las relaciones cívico-militares.

### **La lucha contra el terrorismo en América Latina**

La lista negra del Departamento de Estado de EEUU de Organizaciones Terroristas Extranjeras contiene los nombres de cinco organizaciones latinoamericanas: tres colombianas y dos peruanas:

1. las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia),

2. el ELN (Ejército de Liberación Nacional),
3. las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia),
4. el MRTA (Movimiento Revolucionario Tupac Amarú) y
5. Sendero Luminoso.

El criterio principal para la lista es una definición de terrorismo bastante peculiar, porque tiene como criterio central, que estos grupos atacan a ciudadanos o intereses estadounidenses sea en EEUU o en el exterior. En el contexto latinoamericano, en el cual EEUU ha sido y es para muchos el símbolo del estatus quo, esta definición borra cualquier diferencia entre grupos guerrilleros y grupos terroristas. Después del 11 de septiembre la problemática de esta falta de distinción es obvia, lo que demuestra claramente el caso de Colombia. En las últimas semanas militares colombianos reclamaron la solidaridad y la cooperación estadounidense en la lucha contra “nuestros terroristas” (es decir las FARC sobre todo). No solo críticos de EEUU, como el presidente venezolano Hugo Chávez, sino también el presidente brasileño Fernando H. Cardoso advirtieron contra esta simplificación.

Otro foco de interés para EEUU es el triángulo entre Brasil, Argentina y Paraguay, sin que exista ahí una organización terrorista concreta. Además de contar con una población árabe grande, el triángulo se caracteriza por la existencia del crimen organizado (contrabando, tráfico de armas y de seres humanos) y por la falta de control policial y judicial por parte de los tres estados. Después del 11 de septiembre el FBI reforzó su presencia en la zona.

### **La lucha contra el terrorismo como criterio de las relaciones bilaterales**

Al estilo de la certificación de los estados latinoamericanos por su cooperación en la lucha anti-droga, EEUU podría poner en marcha un mecanismo parecido para la cooperación en la guerra contra el terrorismo. El presidente venezolano Hugo Chávez ya fue criticado por su supuesto apoyo a la guerrilla colombiana. Cuba ya apareció desde mucho tiempo en la otra lista negra del Departamento de Estado de EEUU por su supuesto apoyo al terrorismo internacional. Para Cuba el 11 de septiembre puede tener consecuencias negativas. Con el poder especial que el congreso de EEUU le dio a George W. Bush dentro del paquete de medidas de seguridad, también se pueden cancelar las mejoras en el tráfico de medicamentos que se habían convenido antes.

### **La lucha contra el terror y la democracia**

Desde el 11 de septiembre en muchos países latinoamericanos se discute nuevamente el papel de las FFAA en el mantenimiento de la seguridad interna. Como en Europa y en EEUU se argumenta que el cambio de las amenazas en materia de seguridad borra la línea entre seguridad interna y seguridad externa. En vista de las deficiencias del control civil sobre los militares, esto puede aumentar la autonomía militar y los enclaves autoritarios todavía existentes.

Al mismo tiempo hay que dudar que los militares sean capaces de combatir el terrorismo de una forma mejor que la policía y la justicia. Con los métodos tradicionales militares no se puede combatir al terrorismo. Para esto se necesita una cooperación

internacional contra la corrupción y el lavado de dinero e instituciones internacionales como el Tribunal Penal Internacional, contra cuya instalación EEUU está luchando.

## **IV. El papel cambiante de los actores externos**

### **La cooperación clásica**

América Latina siempre ha sido una región en la cual actores externos han tenido mucha influencia. En las últimas décadas el actor externo más importante han sido los EEUU, un factor que sigue siendo importante para las próximas décadas. Otros actores como la Unión Europea, Japón o Canadá siempre han jugado un papel menor, aunque a veces importante como demuestra el ejemplo de la cooperación europea en la pacificación de América Central a partir de mediados de los años 80. Desde la perspectiva latinoamericana la cooperación económica y para el desarrollo ha sido el tema principal en la agenda externa. Tanto en las relaciones con EEUU como en el diálogo con la UE u otros países industrializados las relaciones económicas (comercio, deuda externa, créditos, cooperación técnica etc.) se encontraron en un primer plano

Respecto al tema de las políticas de seguridad hasta hace poco hubo un consenso bastante amplio entre los países latinoamericanos a favor del principio de la no-intervención. Este principio fue violado muchas veces por una lógica y unas prioridades distintas de las administraciones estadounidenses. Con el fin de la Guerra Fría y la democratización del continente empezó un proceso de reevaluación de las políticas de seguridad dentro del hemisferio. Varios estímulos a la integración – como los arriba ya mencionados – fueron una parte importante de este proceso. También el apoyo de mecanismos multilaterales de seguridad – tanto dentro de las Américas como en instituciones internacionales como las Naciones Unidas – ha cobrado un papel más importante que antes.

El tema de las políticas de seguridad surgió en distintas áreas dentro de las relaciones políticas entre la Unión Europea y América Latina. La Unión Europea apoyó procesos de reforma institucional tanto para el fortalecimiento de los derechos humanos, como para la modernización y profesionalización de la policía y de las Fuerzas Armadas. En el ámbito de la seguridad interregional hubo una serie de intercambios sobre medidas de confianza mutua y otros mecanismos de distensión entre el Grupo de Río y la UE.

### **La guerra contra el narcotráfico**

En la agenda actual de seguridad el tema de la lucha antidrogas es el más importante para los actores externos, ya que el narcotráfico tiene repercusiones y consecuencias no solo para las sociedades latinoamericanas (productores), sino también para EEUU y Europa (consumidores). En las relaciones entre América Latina y EEUU el tema de la droga ha sido y es el tema dominante en la agenda de seguridad. Con el fin de la Guerra Fría el combate al narcotráfico se ha convertido en uno de los temas prioritarios dentro de la agenda política interamericana. Ya a finales de los años 80 el narcotráfico se convirtió en el enemigo número uno de Estados Unidos. La presión que ejerce EEUU cada año dentro del proceso de la certificación de los países vecinos produce dilemas muy grandes. Si se quiere conseguir el „visto bueno” de EEUU se tiene que colaborar en la „guerra contra la droga”, lo cual ha provocado protestas masivas por parte de los

campesinos sobre todo en los países andinos. Si son „de-certificados” como Colombia en los años 1995-98, pierden ventajas en el comercio legal con EEUU. La lucha antidrogas también se convirtió en la causa y legitimación central para la ayuda militar estadounidense para América Latina (véase cuadro 2).

La Unión Europea ha mantenido una concepción algo diferente sosteniendo el principio de la responsabilidad compartida entre países productores y consumidores. Por esto ha apoyado sobre todo proyectos de producción alternativa y erradicación voluntaria y rechazó la estrategia militar de EEUU en la lucha contra el narcotráfico. Las diferencias entre EEUU y la UE se pueden observar muy claramente frente al Plan Colombia del presidente colombiano. Mientras que EEUU apoya el plan con unos 1,3 billones de dólares – de los cuales la mayoría se usan para un fortalecimiento de las FFAA – la UE rechazó el plan y financia sobre todo proyectos dentro del proceso de paz.

### **La cooperación externa y la violencia**

Aunque nadie niega que el combate de la violencia es una tarea de altísima importancia para el desarrollo tanto político como económico de América Latina, la cooperación externa ha mantenido un perfil bastante bajo en el tema. Una de las causas es el principio de soberanía nacional bajo el cual actores externos no deben intervenir en problemas internos de otros países. Se han apoyado programas para el fortalecimiento del Estado de derecho, del sector judicial y de la policía con el fin de consolidar los procesos de democratización y para combatir el crimen.

Lo que hace falta es una estrategia integral de prevención no solo del crimen sino también de la violencia en general. La comunidad internacional podría jugar un papel decisivo en el financiamiento de programas de prevención, de entrenamiento de mecanismos pacíficos de regulación de conflictos etc.

## **V. Amenazas y desafíos para el futuro: escenarios**

Teniendo en cuenta el panorama de (in-)seguridad presentado se puede pensar en distintos escenarios para las próximas décadas.

### **América Latina**

A nivel regional el escenario más positivo sería la consolidación de las tendencias de cooperación e integración en las relaciones bilaterales e intraregionales, posibilitando la resolución pacífica de conflictos externos. El fortalecimiento del Estado de derecho y una política social que permita por lo menos la disminución de la desigualdad harán posible el combate de la violencia interna por la vía democrática. La producción y el tráfico de drogas ilícitas se pueden disminuir por la vía de una estrategia integrada entre países productores y consumidores. Para ello deben tenerse en cuenta las necesidades de la población rural en América Latina para la cual el cultivo de coca es actualmente la única manera de sobrevivir.

En el marco del escenario opuesto la militarización de la lucha contra la droga provocará tensiones y conflictos tanto entre los países latinoamericanos como entre los

países productores y consumidores (sobre todo en EEUU). Esto podría dinamizar otros conflictos existentes (sobre fronteras, control de recursos naturales, migración, etc.) reanimando viejas rivalidades a nivel bilateral y regional. Dentro de los países latinoamericanos esta dinámica podría provocar un proceso de desconsolidación democrática reforzando y aumentando la influencia de los todavía existentes enclaves autoritarios.

Un escenario intermedio – y tal vez el más probable a mediano plazo – consistiría por un lado en la permanencia de la tendencia positiva en las relaciones bilaterales y regionales. Por el otro lado la lucha contra la violencia interna se reduciría a una política reactiva, combatiendo los síntomas y no las causas de la misma. La democratización de la región se quedaría en el nivel actual, más bien formal sin progresos sustanciales en el fortalecimiento del estado de derecho y la ampliación de la participación política, económica y social de la población. Frente al tema del narcotráfico el escenario intermedio significaría una prolongación de la crisis colombiana y la difusión tanto de la producción y del tráfico de drogas como de la violencia inherente a este negocio ilegal a otras regiones de América Latina. A largo plazo este escenario tiende a desplazarse hacia el escenario negativo.

La realización y probabilidad de estos escenarios dependerá de varios factores como

1. la correlación de fuerzas en las sociedades latinoamericanas, la cual determinará tanto el desarrollo político (consolidación o desconsolidación de los sistemas democráticos) como el desarrollo económico y social de la región (agravando o aliviando las causas estructurales de la violencia);
2. la reforma del Estado en América Latina, que es necesaria para el establecimiento de un monopolio de fuerza estatal y su control democrático. Esta reforma es la condicio sine qua non para la pacificación sustentable de la región;
3. la construcción de una política creativa de prevención y regulación de conflictos a nivel regional y subregional, lo cual es una condición imprescindible para que América Latina pueda actuar como sujeto en el sistema internacional (en vez de ser un objeto de la política y de los intereses de actores externos);
4. las políticas de actores externos, sobre todo pero de ninguna manera exclusivamente de EEUU. El problema que tal vez será decisivo para el desarrollo futuro de la política de actores externos hacia América Latina será el tratamiento de la crisis colombiana.

A nivel de las subregiones se pueden elaborar escenarios más detallados:

### **México y América Central**

Tanto en América Central como en México la tendencias de las Fuerzas Armadas es acoplarse lentamente al proceso democrático que implica una profunda reforma del Estado. Esto supone que para el año 2020, se puede sostener que existirán ministerios de la defensa civiles, que sean los responsables de diseñar y planificar la política militar, reduciendo el rol de las Fuerzas Armadas sólo a su implementación operativa.

Producto de los procesos de consolidación democrática, lentamente se va despolitizando la acción de las Fuerzas Armadas en todos los países. Este proceso se da paralelo a un mayor respeto al estado de derecho, a los derechos humanos, y a la concentración de las Fuerzas Armadas en misiones profesionales. Esto se puede calificar como una articulación del rol de las Fuerzas Armadas hacia el fortalecimiento de la democracia, la modernización y la profesionalización. De igual manera, se prevé, lentamente, la desaparición del reclutamiento obligatorio por un reclutamiento voluntario que favorecerá la profesionalización de las Fuerzas Armadas.

Crecientemente se observa la mayor participación de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales, tanto de “intervención humanitaria” como de auxilio a la población cuando es afectada por desastres naturales como huracanes y terremotos. En este sentido, en México y Centroamérica se están fortaleciendo las unidades especiales de las Fuerzas Armadas dedicadas al auxilio de la población civil y a su coordinación operativa.

En términos de misiones, la guerra al narcotráfico seguramente será la principal misión de las Fuerzas Armadas en los próximos 20 años. De igual manera, continuarán las misiones militares de protección de la naturaleza; y la participación en las fuerzas del orden público, cuando los cuerpos civiles policíacos sean rebasados. A nivel naval, las armadas observarán el desarrollo de capacidades propias de “protección de fronteras” navales y “guardia costera” principalmente vigilando las costas de los países contra actos de piratería pesquera, tráfico ilegal de personas y narcotráfico.

Las fuerzas aéreas de México y Centroamérica probablemente modernizarán todo su equipo, tanto el de combate como el de intercepción, de detección electrónica y transporte. Muchos países están revisando sus políticas de adquisiciones de aviones de combate, ya que el equipo adquirido en los años setenta y ochenta es obsoleto. La misión principal de la fuerza aérea será el control del aire para evitar vuelos clandestinos, principalmente de narcotraficantes, y el apoyo a las fuerzas de tierra y navales para proteger a la población en casos de desastres. También es muy importante la rápida transportación de equipo por vía aérea para fortalecer las estrategias de rápido despliegue de tropas, sea para atender catástrofes naturales o para acciones humanitarias.

Las Fuerzas Armadas continuarán siendo un apoyo muy importante en la protección de los recursos naturales. Por ello, seguirán controlando la deforestación y realizando labores de reforestación en todos los países; la protección de las aguas y mares contra la contaminación acuática y la sobreexplotación pesquera.

Como condición para que se dé un escenario positivo con respecto a la acción de las Fuerzas Armadas en México y Centroamérica, deben darse las siguientes premisas ajenas a las misiones y funciones militares:

- un exitoso y acelerado proceso de reforma del Estado, que a la par propicie la desmilitarización de gran cantidad de misiones no militares que actualmente realizan todos los ejércitos, fuerzas armadas y fuerzas aéreas.
- la reconstrucción eficaz de los cuerpos policíacos;
- la reconstrucción de las instituciones responsables de impartir justicia;
- la construcción de sistemas de protección civil efectivos;

- la creación de policías ecológicos;
- la disminución de la pobreza, mediante políticas económicas y sociales exitosas, que provoca la reducción del crimen y la mejora de la seguridad pública, lo que coadyuva a que las Fuerzas Armadas se retiren aceleradamente de misiones no-militares;
- una exitosa guerra al narcotráfico en todos los niveles llevará a que este crimen reduzca su incidencia y se aleje a los ejércitos de su combate, pasando a ser función exclusiva de los cuerpos policiacos

Lo anterior aceleraría la desmilitarización y sobrecarga de misiones a las Fuerzas Armadas, debido a un acelerado crecimiento económico, democratización, mejora de los niveles de vida de toda la población.

Los escenarios negativos respecto de la acción de las Fuerzas Armadas en México y Centroamérica, se darían por elementos ajenos a ellas, debido a tres factores:

1. El fracaso de las políticas económicas neoliberales y el aumento de la pobreza. Las políticas neoliberales, en un contexto de estancamiento económico, producen aumento de la pobreza. Por lo tanto, aumenta la brecha entre los sectores de mayores ingresos y los de menor capacidad adquisitiva. Ello lleva a la expansión de situaciones inmanejables de desorden social; inseguridad pública; violencia política. Las Fuerzas Armadas se emplearían, como en el pasado, como recurso de “última instancia” del Estado para lograr el control mínimo del orden público.
2. El fracaso de la reforma del Estado. Este fracaso lleva a la militarización de los cuerpos policiacos, los servicios de inteligencia, y a instituciones de impartición de justicia muy débiles. Las Fuerzas Armadas cumplirían en este escenario misiones clásicas de “Guardia Nacional”, como sucedió en Centroamérica durante los primeros ochenta años de siglo XX, y en México entre 1880 y 1960. De igual manera, otras instituciones del Estado como los ministerios de salud, comunicaciones, educación, medio ambiente, no tienen cobertura eficaz para cumplir sus responsabilidades, y le dejan dichas misiones a las Fuerzas Armadas, por incapacidad, carencia de funcionarios públicos eficaces y por falta de recursos económicos.

Debido a la crisis económica y social profunda, las regiones campesinas e indígenas serán focos de rebeldía y las Fuerzas Armadas cumplirán tareas de represión para evitar la expansión de la violencia. Igualmente, por la situación de crisis económica y fracaso de la democracia, es probable que reaparezcan movimientos guerrilleros. En este caso, principalmente en México y Guatemala, la acción de movimientos armados con una ideología indigenista será un problema muy grave, el cual enfrentarán las Fuerzas Armadas de forma directa.



En el caso mexicano, el fracaso de las negociaciones con el EZLN podría llevar a que retomasen las armas como medida de presión política.

3. El aumento de los conflictos entre los Estados. Si vuelven a aparecer conflictos interestatales en la región de México y Centroamérica, las Fuerzas Armadas se verán obligadas a aumentar sus efectivos, a reequiparse para probables enfrentamientos con otros ejércitos y a regresar a un servicio militar obligatorio. En este caso, se volverá a tener ideologías “nacionalistas” en el seno de las Fuerzas Armadas y disminuirá la cooperación entre los ejércitos. Ante la debilidad del Estado y las estructuras de gobierno, se incrementará la asistencia de Estados Unidos hacia las Fuerzas Armadas en materia de inteligencia, operaciones especiales para combatir grupos armados, para combate al narcotráfico y para contener levantamientos sociales. En los casos más graves, Estados Unidos intentará desplegar misiones de asistencia militar in situ para dirigir estratégicamente a las Fuerzas Armadas, como sucedió en El Salvador y Honduras durante los años ochenta.

## **Región andina**

No obstante la historia de las soluciones políticas autoritarias en la región, un escenario previsible a mediano plazo no contempla el éxito de ensayos militares desestabilizadores de gobiernos elegidos en procesos electorales, como ocurrió en los casos de Venezuela en 1992 y en parte de Ecuador en 2000. Pese a que en los países andinos se ha mantenido y aun incrementado la participación militar en sus sistemas políticos -contrario a lo ocurrido en el Cono Sur y Centroamérica-, no parece factible que pueda desembocar en regímenes militares. El fortalecimiento militar en Colombia obedece a la necesidad de enfrentar la subversión; en Venezuela es consecuencia del derrumbe de los partidos políticos; en Perú sirvió de sostén del régimen autoritario que culminó en 2000; en Ecuador cumple el papel de árbitro frente a la inestabilidad política; y en Bolivia busca contrarrestar la agitación social. Además, el entorno internacional es contrario a supuestas soluciones de gobiernos castrenses y no parece que este patrón vaya a alterarse. Pese al aumento de los problemas por causa de la globalización y el predominio de los intereses del mercado, las salidas pacíficas de los conflictos causados por gobiernos autoritarios han sido efectivas. Ejemplo de ello es la renuncia del Presidente del Perú y el relevo de numerosos oficiales de la cúpula militar que lo apoyaban. Una visión futura de la región, con ausencia de militarización explícita, puede verse desde tres escenarios alternativos.

1) Consolidación de la re-hegemonización de Estados Unidos en la región, con ausencia de participación significativa de potencias externas al hemisferio. Bajo la presión norteamericana, las fuerzas militares de los países andinos asumieron tareas policiales en sus funciones. Debido al aumento de la delincuencia, la seguridad ciudadana reemplazó a la seguridad nacional en las agendas nacionales. Se firmó un tratado continental sobre seguridad sustituto del TIAR, mediante el cual se autoriza la creación de una fuerza latinoamericana que interviene con apoyo financiero y orientación estratégica de Estados Unidos, si un conflicto interno se sale del control del respectivo país. El tratado legitimó ex post factum la intervención militar sudamericana en Colombia con que culminó el Plan Colombia. Con él, los cultivos ilícitos se dispersaron en la región y sus países ensayan, de manera independiente pero simultánea, medios diversos de erradicación orientados en forma bilateral por Estados Unidos y con la

participación de las fuerzas militares de cada país. Parte de la fuerza latinoamericana no se ha desmovilizado debido a la amenaza de conflictos en la región. Los países andinos no han logrado tasas de crecimiento significativas, ni superar el desempleo, ni disminuir la miseria de gran parte de su población, ni solucionar su inestabilidad política. La integración de la región fracasó y el Alca controla los mercados con patrones derivados de políticas neoliberales.

Reductos guerrilleros de Colombia negociaron con representantes internacionales su desmovilización e incorporación a la Fuerza Pública, pero grupos dispersos de guerrilleros y paramilitares conforman organizaciones criminales que no han podido ser doblegadas. Los efectivos militares no han podido reducirse y se dedican a controlar esta delincuencia. En Venezuela el gobierno se sometió a los dictámenes de Estados Unidos, luego de repetidos incidentes y la caída de los precios del petróleo. La delincuencia común se expandió y las fuerzas políticas no han podido recuperar su eficacia. La inestabilidad política y social amenaza con inducir la intervención externa. En Ecuador se extendió el descontento social orientado por la organización indígena. Los militares presionaron a los débiles partidos políticos para adelantar reformas sociales, luego del fracaso de gobiernos de coaliciones para ese fin. Sin embargo, estas no han sido suficientes y el gobierno se ha visto en la necesidad de acudir a los militares y a la organización indígena para formar un gobierno de unidad nacional que afronte la crisis. En Perú tuvo poco éxito el proceso de democratización debido a los profundos desbalances sociales. La reorganización de las Fuerzas Armadas fue relativamente fácil y se orientó a cumplir labores de control de drogas y del medio ambiente, de acuerdo con la orientación de Estados Unidos. Sin embargo, se discute otra reorganización que dé facultades a los militares para intervenir en la crisis. En Bolivia aumentó la agitación social con grandes dosis de represión militar y policial. La persistencia de la crisis económica y la inestabilidad política indujeron la presión de Estados Unidos para que se adelantaran reformas drásticas, incluida la reorganización militar. Un contingente de la fuerza militar latinoamericana se ubicó en el país, pero sin intervenir en forma directa.

2) Consolidación de la rehegemónización de Estados Unidos y policivización militar en la región. La Unión Europea definió su participación activa como facilitadora del proceso de paz en Colombia, además de financiar mediante mecanismos de cooperación buena parte de las políticas social y de desarrollo democrático planteadas en el Plan Colombia. Luego del éxito parcial del Plan Colombia y de algunos años de negociación, las guerrillas se incorporaron a la Fuerza Pública bajo un régimen especial supervisado por la comunidad internacional que fue mediadora del proceso. El escollo mayor han sido los reductos de paramilitares que se fragmentaron en bandas de delincuentes al no ser reconocidos como actores políticos debido a sus crímenes atroces y el concepto de la Corte Penal Internacional. Con posterioridad al fracaso de la política estadounidense de erradicación de cultivos ilícitos, se abrió una discusión sobre la legalización y control de las drogas psicoactivas, una vez que Estados Unidos cedió ante las propuestas de la Unión Europea. Los países andinos no han logrado liberarse del flagelo del narcotráfico, aunque hay cierto progreso por la acción de políticas concertadas con la comunidad internacional sobre desarrollo alternativo e inversión social en las zonas productoras. Aunque no hay mejora sustancial en los niveles de pobreza de la región, ésta no ha aumentado, se logró frenar la corrupción y el crecimiento económico es bajo pero estable. La CAN no ha logrado avanzar y está supeditada a las normas continentales establecidas por el Alca.

Venezuela tuvo un período de agitación social e inestabilidad política que logró controlar en parte con la participación de un grupo de países de la región, Estados Unidos y la Unión Europea, que apoyaron reformas sociales. Los precios internacionales del petróleo no han logrado repuntar. Ecuador sufrió igualmente una etapa de convulsión social y los partidos políticos se reorganizaron bajo presión de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, subsisten graves problemas sociales que trata de remediar el primer gobierno indígena elegido en el país con el apoyo militar. Perú logró estabilizar su sistema político, pero los problemas sociales amenazan con desbordar las capacidades del gobierno. Los militares dejaron de intervenir en política y se ocupan de funciones asignadas en una reforma, como el apoyo a políticas sociales y el control del medio ambiente. Bolivia apenas sale de su crisis económica y política, luego de que las presiones sociales obligaron a hacer drásticas reformas. La presión internacional fue clave para ello.

3) Consolidación relativa de Estados Unidos en su re-hegemonización, debido a que la Unión Europea y China alcanzaron tasas sostenidas de crecimiento que disminuyeron el peso económico mundial estadounidense. La integración económica de Sudamérica relativizó la dependencia de la región. La CAN quedó subsumida por la experiencia suramericana. La situación estadounidense fue compensada con la puesta en marcha del Alca, pero con concesiones especiales a los países de menor desarrollo. El trasfondo de esta situación continental fueron algunos acuerdos de regulación internacional de los mercados financieros. Los países andinos lograron controlar en buena parte sus crisis y hubo una reducción significativa de sus fuerzas militares con la redefinición de su papel dentro de una concepción de seguridad cooperativa regional y hemisférica. El narcotráfico disminuyó, luego de la redefinición de buena parte del Plan Colombia con el apoyo de la Unión Europea. Por iniciativa de la Unión Europea comenzó a discutirse, a nivel internacional, la eventual legalización de drogas y el establecimiento de controles para su producción, comercialización y consumo. La región andina ha mantenido tasas aceptables de crecimiento, ha disminuido la pobreza y el desempleo y se han implementado reformas sociales comunes bajo los mecanismos de integración y con la cooperación de la comunidad internacional.

Colombia alcanzó un acuerdo de paz con las guerrillas con la participación de la comunidad internacional y entró en un difícil proceso de transición en el que aumentó la delincuencia común. Su participación en la integración económica y de seguridad le permitió evitar mayor deterioro. Con reformas sociales importantes Venezuela pudo sortear un período de dificultades por la reducción de los precios del petróleo. Sin embargo, subsisten graves desequilibrios que tratan de compensarse mediante las ventajas de la integración. Ecuador tuvo una reforma que restauró el Sucre como moneda nacional, como parte de los acuerdos de integración suramericana. Los gobiernos han tenido continuidad y las Fuerzas Militares han cedido en sus prerrogativas. Los desequilibrios sociales han sido la principal preocupación de los gobiernos de coalición de los tres partidos que sobrevivieron a la crisis política derivada de la movilización indígena. Perú pudo estabilizar un sistema político que se ocupó de reformas sociales que han avanzado con éxito. El mayor logro de la reforma militar regional de reducción de efectivos y redefinición de su papel ha sido el de este país. Bolivia logró superar su grave crisis económica y ha entrado en un período de reformas políticas que han estabilizado sus gobiernos, frenando la corrupción e iniciado la disminución de la pobreza.

## **El Cono Sur**

El desarrollo de las principales tendencias, tanto del ámbito doméstico como del ámbito internacional, confluyen en la conformación de tres escenarios previsibles. Esto se describe de manera sintética en torno a una perspectiva regresiva – conflictiva, a una proyección de statu quo y empantamiento y a un incremento de la cooperación y la interdependencia.

Un escenario conflictivo. Es un escenario hobbesiano de carácter regresivo, en el cual las dificultades de gobernabilidad, la débil inserción internacional y el resurgimiento de opciones nacionalistas llevan a una regresión que vuelve a ubicar ciertas dimensiones geopolíticas autoreferentes en un lugar central. Este escenario por lo tanto se caracterizaría por un incremento de las percepciones de amenazas tradicionales y un cierto riesgo en el uso de las fuerzas. El área andina es la que podría tener una mayor propensión hacia este escenario.

Un escenario de empantamiento. Es un escenario caracterizado por el statu quo y el inmovilismo. Las tendencias de inserción internacional se detienen o se lentifican de tal manera que se produce un desgaste en los sistemas políticos nacionales y por lo tanto, el foco de atención se centra en mejorar las capacidades de gobernabilidad doméstica, de conflictos sectoriales, para evitar mayores daños en la inserción global. Es un escenario sin una cooperación sustantiva, ni conflictos de seguridad internacional importantes. Es más bien un escenario de cierta marginalidad e incapacidad de modernización de la gestión política, económica y estratégica. Es una arena que dificulta pasar hacia un escenario cooperativo. No obstante lo anterior, este escenario aún siendo intermedio, posee un alto grado de estabilidad y con un riesgo bajo de regresión hacia el escenario conflictivo. Este es un escenario que en muchas subregiones tiene las probabilidades más altas de producirse en América Latina, dadas principalmente las dificultades de inserción económica global o las dificultades de viabilidad nacional en un mundo globalizado. Países pequeños como Paraguay o Ecuador, ejemplifican de mejor manera este escenario, el cual también podría involucrar a subregiones más amplias sino se desarrollan acciones proactivas en el ámbito de la cooperación y fomento del multilateralismo.

Un escenario de interdependencia cooperativa. Es el escenario que desarrolla una visión kantiana de la paz democrática y del desarrollo de una institucionalidad que fomenta y facilita la interdependencia. Es un escenario que recoge la inserción segmentada - cada vez mas amplia - que poseen los países latinoamericanos en el marco global. Países como Argentina, Brasil, Chile y se puede incluir México, tienen la oportunidad de desarrollar acciones efectivas en el contexto de este escenario. No es evidente el que se logre dar el salto cualitativo para alcanzarlo. Más aún, si se consideran las dificultades que ha presentado el MERCOSUR, aún antes de la crisis financiera argentina. Los déficits en institucionalidad así lo evidencian.

## **VI. Opciones para la política de la Unión Europea**

Bajo el supuesto que el interés central de la Unión Europea frente a América Latina es el desarrollo de los escenarios positivos, lo cual permitiría un fortalecimiento de los enlaces políticos y económicos entre ambas regiones, se pueden deducir algunas recomendaciones para la cooperación en las próximas décadas. La Unión Europea debería

1. elaborar o reforzar una posición creativa e independiente frente a la crisis colombiana. La experiencia de la cooperación europea en la pacificación de América Central durante los años 80 podría servir como punto de referencia. Esto significa el apoyo a la cooperación subregional tanto dentro de la Comunidad Andina como con otros países latinoamericanos como Brasil y México. En vista del papel hegemónico de EEUU en la región, la cooperación entre Europa y América Latina es la única manera de contrarrestar una escalación militar en la región andina.
2. apoyar el progreso cualitativo de la consolidación democrática y del desarrollo social de la región. Para el fortalecimiento de las fuerzas políticas, sociales y económicas que sostienen este proceso se necesita una política de cooperación y diálogo político que determina claramente cuáles son los principios fundamentales y los criterios mínimos de la democracia social y del estado de derecho que no se deben violar. En el pasado hubo algunos intentos en esta dirección p.ej. frente al fraude electoral del régimen de Alberto Fujimori en Perú.
3. intensificar y reanudar el intercambio intraregional en el área de políticas de seguridad. El diálogo en materia de seguridad regional entre la UE y el Grupo de Río hizo posible en el pasado un proceso de aprendizaje mutuo entre las regiones. La continuación de este diálogo y su extensión a otros problemas de seguridad (violencia, criminalidad cotidiana y organizada, etc.) sería útil para la elaboración de estrategias integradas en ambas regiones.
4. fomentar la formación de expertos civiles en materia de seguridad en América Latina. El debate público y abierto sobre temas de seguridad es una condición necesaria tanto para el control democrático de las fuerzas de seguridad estatales como para el establecimiento de mecanismos de prevención y regulación de la violencia. En los últimos años surgieron al respecto en toda la región distintas iniciativas de la sociedad civil que necesitan urgentemente apoyo.

## Anexo

Cuadro 1: Evolución del tamaño de las Fuerzas Armadas

Cuadro 2: Ayuda militar y económica de EEUU

Cuadro 3: México y Centroamérica: Población, presupuesto militar y hombres en armas 1970-2000

Cuadro 4: México y Centroamérica: Indicadores del desarrollo humano 1998

Cuadro 5: Efectivos militares de Centroamérica 1970-2000

Cuadro 6: México: gasto militar como porcentaje del gasto del gobierno 1935-1994

Cuadro 7: México: gasto militar como porcentaje del gasto del gobierno y del Producto Interno Bruto 1994-1999

Cuadro 1: Evolución del tamaño de las Fuerzas Armadas

	1980	1985	1990	1995	2000
Argentina	155.000	108.000	75.000	67.300	70.500
Brasil	450.000	276.000	324.200	295.00	291.000
Chile	116.000	101.000	95.800	99.000	93.000
Paraguay	15.000	14.370	16.000	20.300	20.200
Uruguay	28.000	31.900	25.200	25.600	25.600
Bolivia	24.000	27.600	20.200	33.500	32.500
Perú	151.000	128.00	120.000	115.000	115.000
Ecuador	35.000	42.500	57.800	57.100	57.100
Colombia	60.000	66.200	115.000	146.400	144.000
Venezuela	55.000	49.000	71.000	79.000	79.000
Guatemala	21.000	31.700	43.300	44.200	31.400
Honduras	14.000	16.600	18.200	18.800	8.300
El Salvador	16.000	41.650	44.600	30.500	24.600
Nicaragua	24.000	60.000	63.500	12.000	16.600
Costa Rica a	6.000	8.000	7.800	7.500	8.400
Panamá	8.000	12.000	12.250 b	11.800	11.800
México	120.000	129.100	148.500	175.00	178.770
Cuba	220.000	161.500	180.500	105.00	65.000
República Dominicana	24.000	22.200	22.500	24.500	24.500
Haití	37.000	6.400	7.400	3.000 c	---

a Costa Rica abolió sus FFAA en 1948, los datos son de fuerzas paramilitares de seguridad;

b Panamá abolió sus FFAA en 1989, los datos para los años 90 son sobre fuerzas de seguridad;

c Haití abolió sus FFAA en 1994, desde entonces hay una fuerza de seguridad pública. Hoy día existe una fuerza policial con un personal de unos 5.300 hombres. El armamento de las FFAA ha sido destruido.

Base de datos: 1980 acda 1994 (El mercosur de la Defensa) 1985ss iiss: Military Balance 1985/86ss

Cuadro 2: Ayuda militar y económica de EEUU (en millones de dólares)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	Forma de ayuda
--	------	------	------	------	------	------	----------------

Argentina		1,6	0,6	0,6	0,6	0,6	IMET
Brasil		2,2	0,5	0,9	0,7	1,4	Narcs, IMET
Chile		0,2	0,3	0,4	0,5	0,5	IMET
Paraguay		0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	IMET
Uruguay		0,1	0,4	0,3	0,3	0,3	IMET
Bolivia	39,8	14,6	15,5	45,6	45,6	46,0	FMF, Narcs, IMET
Perú	1,5	15,3	15,9	23,5	40,5	50,0	Narcs (96+97), IMET
Ecuador	1,2	0,8	1,0	1,0	1,0	2,0	Narcs, IMET
Colombia	73,2	27,0	16,1	33	67	46,0	Narcs, IMET
Venezuela		0,8	0,9	1,0	1,0	1,0	Narcs, IMET
Guatemala	3,4	2,1	2,0	2,2	3	4	Narcs, IMET (1997)
Honduras	21,2	0,3	0,5	0,4	0,5	-	IMET
El Salvador	81,2	0,4	0,54	0,45	0,50	0,5	IMET
Nicaragua			0,2	0,2	0,2	0,2	IMET
Costa Rica		1,1	0,2	0,2	0,2	0,2	IMET
Panamá	2,4	15,4				0,1	Narcs, IMET
México		0,4	3,2	6	6	9,0	Narcs (96+97), IMET
República Dominicana	2,1	0,2	0,5	0,6	0,5	0,5	IMET
Haití		28,3	0,3	0,3	0,3	0,3	FMF, EDA (95), IMET

base de datos: iiss 1991/92, iiss 1996/ss

imet: International Military Education and Training; narcs: lucha antidrogas; fmf: Foreign Military Financing; eda: Emergency Drawdown Authorities

### Cuadro 3

México y Centroamérica.

Población, presupuesto militar y hombres en Armas 1970-2000.

		1970		
	PIB	G. Defensa	Población	H. en Armas
México	29.7	20.	50.7	68500
Guatemala	1.6	1.5	5.1	9000
Honduras	0.66	.6	2.5	4725
El Salvador	0.94	1.4	3.5	5630
Nicaragua		.9	1.9	7100
Costa Rica				
Panamá				
Belice				



		1975		
	PIB	G. Defensa	Población	H. en Armas
México	59	42.3	58.3	82500
Guatemala	3.1		5.8	11400
Honduras	0.94		2.9	11200
El Salvador	1.56		4	5130
Nicaragua	1.19		2.1	7100
Costa Rica				
Panamá				
Belice				
		1980		
	PIB	G. Defensa	Población	H. en Armas
México	91	51.8	71.5	107000
Guatemala	6.6	7.7	6.95	14900
Honduras	1.66	3.1	3.7	11300
El Salvador	3.04	7.2	4.71	7250
Nicaragua	3.17	3.3	2.52	
Costa Rica				5000
Panamá				11000
Belice				
		1985		
	PIB	G. Defensa	Población	H. en Armas
México	174.8	68	79	129100
Guatemala	8.72	17.9	8.37	31700
Honduras	3.18	9	4.36	16600
El Salvador	3.9	19.2	5.5	41650
Nicaragua	3.56	3.5	3.2	62850
Costa Rica	2.55	2	2.55	8000
Panamá	4.37	9.6	2.1	12000
Belice	0.17	.3	0.16	610
		1990		
	PIB	G. Defensa	Población	H. en Armas
México	192.38	70.9	89	148500
Guatemala	8.48	10.6	9.09	43300
Honduras	4.89	12.4	5.15	18200
El Salvador	6.45	22.4	5.25	44600
Nicaragua	2.68	14.2	3.8	63500
Costa Rica	5.31	6.7	2.91	7800
Panamá	4.47	10.4	2.39	12250

Belice	0.24	1	0.19	760
		1995		
	PIB	G. Defensa	Población	H. en Armas
México	243	200.5	90.4	175000
Guatemala	11.73	120	10.62	44200
Honduras	3.35	49	5.92	18800
El Salvador	7.33	109	5.66	30500
Nicaragua	1.98	37	4.21	12000
Costa Rica	7.64	47	3.4	7500
Panamá	6.99	91	2.6	11800
Belice	0.55	14	0.21	1050
		2000		
	PIB	G. Defensa	Población	H. en Armas
México	484	430	97	192770
Guatemala	14.1	114	12.22	31400
Honduras	5.4	35	6.79	8300
El Salvador	15.9	112	6.17	16800
Nicaragua	2.9	25	4.81	16000
Costa Rica	11.3	69	3.72	8400
Panamá	9.7	13.5	2.88	11800
Belice	0.67	17	0.24	1050

Fuente: IISS (varios años).

Notas:

PIB: Miles de millones de dólares (Billones).

Gasto en Defensa: Millones de dólares.

Población: Millones de personas.

Para el caso de Costa Rica, corresponde a fuerzas de seguridad y policíacas.

Para el caso de Panamá, desde 1990, son fuerzas de seguridad y policíacas, el ejército fue desmantelado en 1989.

#### Cuadro 4

México y Centroamérica. Indicadores del desarrollo humano 1998.

	Esperanza de	Alfabetismo	PIB por	Índice de	Lugar que
--	--------------	-------------	---------	-----------	-----------

	vida	% población total	capita	desarrollo humano	ocupa en el mundo
México	72.3	94	7,704	0.784	55
Guatemala	64.4	67.3	3,505	0.619	120
Honduras	69.6	73.4	2,433	0.653	113
El Salvador	69.4	77.8	4,036	0.696	104
Nicaragua	68.1	67.9	2,142	0.631	116
Costa Rica	76.2	95.3	5,987	0.680	48
Panamá	73.8	98.2	4,809	0.776	59
Belice	74.9	97.7	4,566	0.777	58

Fuente: UNDP (2000).

### Cuadro 5

#### Efectivos militares de Centroamérica 1970-2000

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Centroamérica	26,455	34,830	49,450	173,410	190,410	125,850	93,750
Guatemala	9,000	11,400	14,900	31,700	43,300	44,200	31,400
Honduras	4,725	11,200	11,300	16,600	18,200	18,800	8,300
El Salvador	5,630	5,130	7,250	41,650	44,600	30,500	16,800
Nicaragua	7,100	7,100	*	62,850	63,500	12,000	16,000
Costa Rica			5,000	8,000	7,800	7,500	8,400
Panamá			11,000	12,000	12,250	11,800	11,800
Belice				610	760	1,050	1,050

Fuente: The Military Balance, varios años.

### Cuadro 6

#### México: Gasto Militar como porcentaje del Gasto del Gobierno 1935-1994

1935-40	Gen. Lázaro Cárdenas	22.03%
1941-46	Gen. Avila Camacho	18.85 %
1947-52	Lic. Miguel Alemán	10.08 %
1953-58	C. Adolfo Ruíz Cortines	7.87 %
1959-64	Lic. Adolfo López Mateos	6.92 %
1965-70	Lic. Gustavo Díaz Ordaz	2.63 %
1971-76	Lic. Luis Echeverría A.	4.86 %

1977-82 Lic. José López Portillo 2.55%

1983-88 Lic. Miguel de la Madrid 2.33%

1989-94 Lic. Carlos Salinas de Gortari 3.08%

Fuente:Boils (1973); SHCP (varios años)

### Cuadro 7

México: Gasto militar como porcentaje del gasto del gobierno  
y del Producto Interno Bruto 1994-1999

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Gasto del gobierno	3.93	3.60	3.68	3.50	3.60	3.34
PIB	0.57	0.68	0.56	0.58	0.58	0.60

Fuente: SHCP (1999).