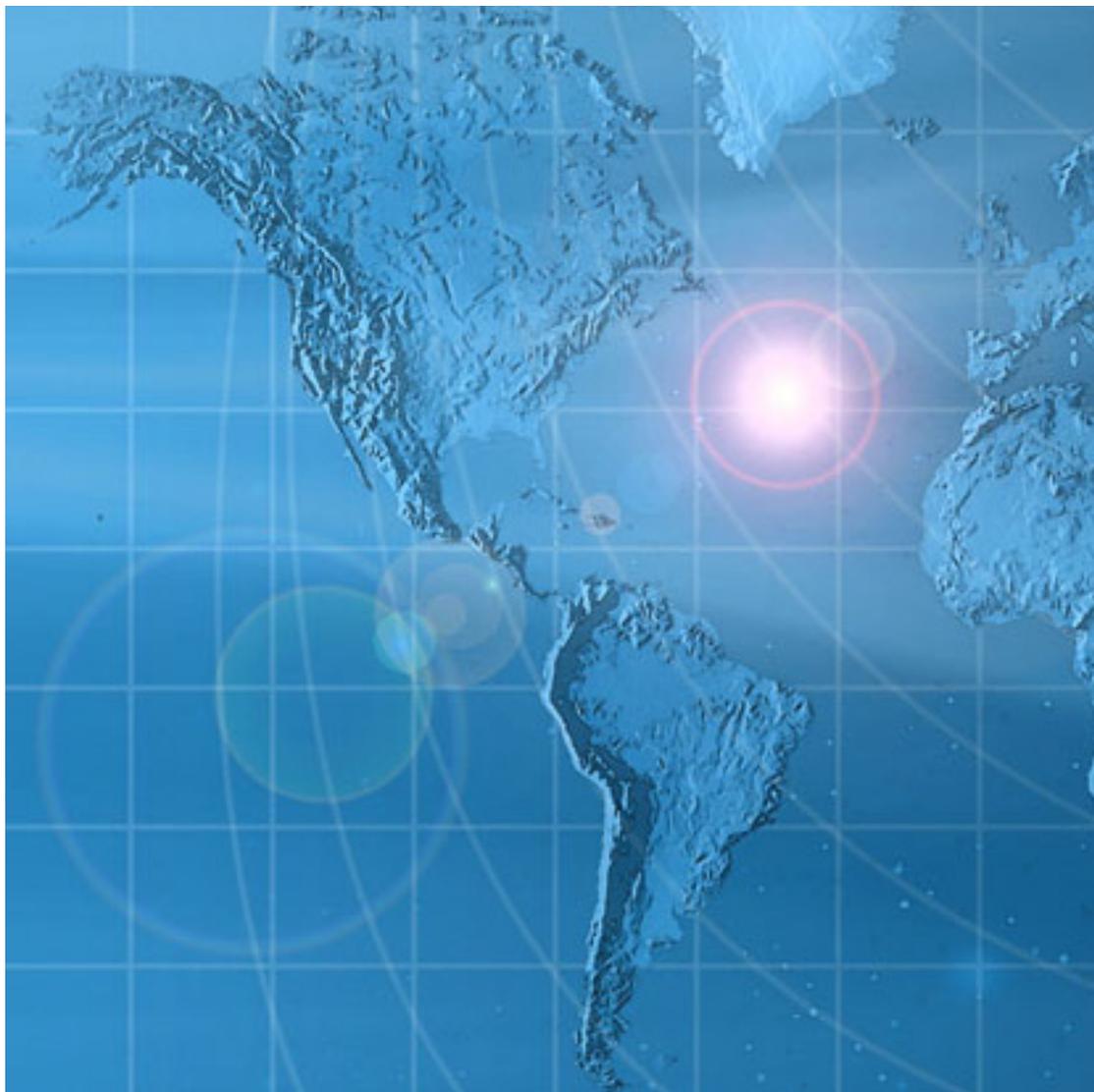


# El Entorno Estratégico en América Latina

GENERAL DE BRIGADA (FACH) JORGE ROBLES MELLA<sup>1</sup>



**E**L ACTUAL entorno estratégico de América Latina, constituye un escenario muy atractivo para estudiar y verificar como las tendencias glo-

bales internacionales y diferentes factores de riesgo e inseguridad regionales se relacionan y condicionan su entorno estratégico.

Si bien es cierto, que existen rasgos comunes de idioma, religión e historia, actualmente América Latina se nos presenta como un mosaico de países de diferentes características. Llama la atención, poder constatar que cuando una gran cantidad de Estados de la región, se encuentran celebrando sus 200 años de vida independiente, aún colisionan fuerzas que dificultan un proyecto común de desarrollo que privilegia la integración y la cooperación, presentando en la actualidad un interesante entorno estratégico.

## El entorno estratégico en América Latina

Actualmente en la región encontramos 2 grandes lineamientos estratégicos: en primer término se presentan y la afectan cuatro grandes tendencias globales, en segundo término y en forma particular a pesar que se fortalecieron instancias y regímenes de cooperación, tanto a nivel regional como subregional se encuentran presente algunos factores de riesgo e inseguridad regional.

### TENDENCIAS GLOBALES

- ▶ La percepción de los riesgos de interdependencia son globales y más amplios que en el pasado.
- ▶ Aumenta la presión para alcanzar soluciones cosmopolitas, así como en derechos humanos o que se aspiran en el caso del medio ambiente.
- ▶ Los bienes o males públicos globales no se definen nacionalmente.
- ▶ Se han difuminado las fronteras espaciales, temporales y sociales de los riesgos. Hoy por hoy resulta difícil determinar quién es realmente causante de la contaminación del medio ambiente o de una crisis financiera, puesto que éstas son producto de una cadena de interacciones.

Aunque los conflictos no desaparecieron del todo, como la llamada Guerra del Cenepa, (enfrentamiento entre fuerzas armadas de Ecuador y Perú en la Cordillera del Cóndor, entre enero y febrero de 1995) se ponía de manifiesto que durante la Guerra Fría, bajo la hegemonía de los Estados Unidos en el hemisferio, resaltaban algunos conflictos de soberanía territorial que no habían sido resueltos.

Sin embargo, a pesar de esta situación el hemisferio se caracterizó por ser una zona reconocida mundialmente como de paz. Tanto así, que hubo ambiente para solucionar temas limítrofes largamente pendientes, que dificultaban una mayor integración; como fue el caso concreto de Argentina y Chile, que transitaron en su relación estratégica del conflicto a la cooperación, y desde allí a la asociación y luego a la integración.

Otro aspecto que influyó en una transparencia regional son las publicaciones de los libros de Defensa. En ese contexto, las primeras iniciativas de los Libros Blancos, (Chile, 1997, 2002 y 2010, Argentina, 1998) mantuvieron un cierto grado de autonomía con respecto a la influencia directa de los Estados Unidos. En el caso de Ecuador, dos libros Blancos fueron escritos en un lapso de cuatro años (2002 y 2006). En Perú el Libro de Defensa fue conocido en 2006 luego de un prolongado debate de más de dos años. Colombia explicitó su "Política de Defensa Democrática en 2004"; para el caso de Venezuela encontramos que su política de defensa consta en la Constitución bolivariana.

Sin embargo, el panorama regional, ha cambiado, transformando un escenario de relativas certezas en otro de variadas incertidumbres. En general se puede señalar que en la región se observan seis factores de riesgo e inseguridad, y muy pocas tienen una solución militar:

A continuación, quisiera mencionar algunos hechos que podrían fundamentar esta hipótesis.

La gran cantidad de organizaciones intergubernamentales que funcionan en la región,

## FACTORES DE RIESGO E INSEGURIDAD

- ▶ 1. - Vulnerabilidades políticas estratégicas.
- ▶ 2. - Vulnerabilidades económicas (debilidad frente a vaivenes macroeconómicos del extranjero, deuda externa, dependencia de los precios internacionales de las materias primas).
- ▶ 3. - Vulnerabilidades sociales (marginalidad, precariedad, emigración, desempleo, desigualdad social)
- ▶ 4. - Vulnerabilidades de seguridad, nuevas amenazas y conflictos (tráfico de drogas, lavado de dinero, terrorismo y tráfico de armas).
- ▶ 5. - Vulnerabilidades medio ambientales y de desastres naturales.
- ▶ 6. - Vulnerabilidades de diferencias tecnológicas.

en muchas oportunidades, no cubren las expectativas de los Estados, que incluso entran en colisión entre sí, haciendo más difícil discernir sobre los intereses realmente comunes de la región.

A este ambiente se suman algunos proyectos nacionales que, con toda la legitimidad que puedan tener, desbordan sus fronteras, generando ambientes y alineamientos políticos intrarregionales, que resultan incompatibles con una visión más amplia a nivel latinoamericano. También, han existido diferencias en la forma en que algunos Estados han materializado su inserción y relacionamiento internacional—más allá de Latinoamérica—en un mundo globalizado, dificultando el entendimiento al interior de la región.

Asociados a estos fenómenos, aparecen otros, como el irredentismo<sup>2</sup>, el proteccionismo y un marcado aumento del populismo, que tampoco contribuyen a la estabilidad que se requiere para avanzar en la cooperación e integración regionales.

Otro aspecto que ha contribuido a alcanzar un ambiente de mayor complejidad en las relaciones político-estratégicas en la región, ha sido la pervivencia de algunas variables geopolíticas y querellas por cuestiones de límites. En efecto, y como se muestra en la diapositiva, actualmente la Corte Internacional de La Haya tiene pendientes de decisión cuatro casos que incumben a países latinoamericanos.

En otro aspecto, la crisis económica, la cual pareciera que golpeó en forma menos significativa a nuestra región, en muchos casos ha afectado las expectativas de crecimiento, y ha retrotraído a algunos Estados a mayores niveles de pobreza, con múltiples repercusiones políticas y sociales. Para compensar lo anterior, algunos países han impulsado una mayor apertura de la región, en especial hacia Asia y China, en cambio, por otro lado ya se advierten algunos Estados que están aplicando trabas a las importaciones para proteger a la industria local, produciéndose una oleada proteccionista que podría tener un impacto negativo, restando competitividad a la economía doméstica y subiendo las presiones inflacionarias.

Es sabido también que la migración, doméstica e internacional, es otra consecuencia de las recesiones, por lo que se producen desajustes entre la demanda y la oferta laboral, exacerbando los conflictos sociales e internacionales. Estos fenómenos acrecientan la incertidumbre acerca de la eficiencia del Estado para satisfacer las necesidades de su población. Como consecuencia inmediata esta coacción a demandar con urgencia una mayor intervención de aquél.

En el ámbito de la política exterior, en tiempo de crisis económica los espacios para las negociaciones se reducen, porque las condiciones internas pasan a tener una gravitación preponderante sobre las externas. Por el

PAISES INVOLUCRADOS	FECHA DE INGRESO A LA CORTE	OBSERVACIONES
Nicaragua - Colombia	06.dic.2001	Disputa consistente en un grupo de asuntos de carácter legal entre los dos estados relativos a la delimitación territorial y marítima en el sector oeste del Caribe.
Perú - Chile	16.ene.2008	Disputa consistente en la delimitación del límite de las zonas marítimas de los dos estados en el Océano Pacífico y el reconocimiento de la zona marítima de 200 millas náuticas.
Ecuador - Colombia	31.mar.2008	Disputa consistente respecto al esparcimiento de herbicidas tóxicos, cerca y a través de la frontera entre ambos países.
Costa Rica - Nicaragua	19.nov.2010	Disputa respecto a la incursión, ocupación y uso de territorio e infracciones a las obligaciones de convenciones y tratados.

contrario, las causales para la generación de tensiones internacionales aumentan, ya sea porque algunos Estados recurren a medidas proteccionistas, o porque utilizan sus recursos naturales para promover determinadas ventajas, como instrumento de su política exterior.

La región tampoco se ha visto marginada del impacto de las crisis energéticas y de la creciente disminución de los recursos no renovables. Al respecto, para algunos Estados la energía ha pasado a ser un asunto de seguridad, en tanto que para otros la preservación de los recursos naturales, uno de defensa nacional. Consecuentemente, muchos proyectos de cooperación e integración en estos ámbitos están cruzados por consideraciones estratégicas.

Otro aspecto que con el tiempo ha llegado a tener niveles de alcance global, es el aumento en los índices de criminalidad, que han hecho que las principales ciudades de América Latina hayan aumentado notoriamente su peligrosidad. Todo ello ha llevado a que la inseguridad sea hoy una de las mayores preocupaciones de los habitantes de la región, después de la situación económica.

Es probable que la ecuación integrada por el narcotráfico, el crimen organizado y el tráfico ilícito de armas, sea la principal amenaza contemporánea, afectando tanto a los países productores, como aquellos que sirven de rutas de traslado y de mayor consumo. Esta problemática señalada, alimenta la criminalidad y

la intensidad de su accionar, desafiando directamente a la autoridad y las leyes, imponiendo a través de la violencia, un ciclo en escalada, que en algunos casos logran implicar a los organismos de seguridad. Del éxito en la disminución de esta problemática delictiva, dependerá en cierta forma la estabilidad de las naciones latinoamericanas en su conjunto.

Otros, como los problemas medioambientales, los desastres naturales y las pandemias, demandan con creciente intensidad el empleo de numerosos recursos de quienes se ven afectados y que bien podrían haberse destinado a suplir otras necesidades. El concepto de seguridad multidimensional ha permitido instalar a estas variables como una problemática de seguridad. Al no reconocer fronteras y verse obligados a enfrentar a un tipo de riesgo e inseguridad que se caracteriza muchas veces por su invisibilidad y sorpresivo accionar, es una oportunidad propicia para crear instancias de cooperación entre los Estados. Lo anterior, quedó más que demostrado a raíz del terremoto y maremoto ocurrido en Chile en febrero del año 2010, en donde la solidaridad demostrada por muchos Estados, permitió no sólo llegar con una importante ayuda a los que más lo necesitaban, sino constituyó una excelente instancia de cooperación internacional.

El mismo efecto de cooperación se produce debido al limitado desarrollo tecnológico que aún observan algunos Estados en materia de

seguridad cibernética, que obliga a generar nuevos marcos jurídicos y de investigación científica para la prevención y control de esta vulnerabilidad, habida consideración que esta amenaza no reconoce fronteras y la tendencia mundial sugiere que irá en aumento.

Por otra parte, estamos en presencia de manifestaciones más sutiles y de proyección en el tiempo, como la escasez de recursos naturales a nivel mundial y sus efectos en Latinoamérica.

Los factores de riesgo e inseguridad antes señalados, nos sugieren a primera vista un nuevo entorno estratégico en América Latina. Desde una perspectiva realista, sabemos que siempre estaremos enfrentando diferentes riesgos a la seguridad, pero el desafío actual es comprender la naturaleza, proyección y realidad objetiva de los problemas, carentes de visiones o interpretaciones ideológicas, para ser oportunos en las soluciones expresadas en una forma fundamental de actuar. Ello supone una estrategia basada en acuerdos entre los diferentes Estados Latinoamericanos.

## Conclusiones

América Latina disfruta hoy de una arquitectura de seguridad compleja, colectiva y cooperativa, que permiten una estabilidad relativa, con un grado de institucionalización importante. Hasta ahora la región, no responde a una única arquitectura de seguridad, cooperación e integración.

Si observamos la actual situación estratégica de América Latina, constataremos que en la región existen diversos países con procesos de consolidación de Estado y de desarrollo muy diferente. Existen, a modo de ejemplo, potencias medianas con un claro liderazgo económico a nivel mundial; países pequeños con un liderazgo político y económico; otros Estados luchan por obtener, como un primer paso previo a mayores niveles de desarrollo, la tan ansiada unidad nacional; otros sufren los efectos de un violento conflicto interno que se ha prolongado por más de 50 años; y aún otros son catalogados como países débiles con permanentes riesgos

en sus niveles de institucionalidad. Finalmente, existe también un Estado fallido o colapsado, como Haití, que paradójicamente fue el primer país latinoamericano en lograr su independencia política en 1804. En otras palabras, en la región existe Estados, que en su conjunto se caracterizan por poseer profundas asimetrías en sus principales características y potencialidades. Dicho en otra forma, diversas capacidades estatales.<sup>3</sup>

A lo anterior, debemos sumar que la región se encuentra en un punto de inflexión entre dos modelos políticos, económicos, sociales y culturales. Un primer modelo, caracterizado por Estados que no adhieren ni privilegian claramente la integración de sus economías en el libre mercado global, con procesos políticos en donde los niveles de institucionalidad son frágiles. Por otra parte, un segundo modelo, que se identifica por su apertura al mundo global, dispuesto a aprovechar las oportunidades que la globalización presenta para atenuar sus vulnerabilidades y que, en general, favorece una integración más profunda y completa.

En dicho escenario, sigue siendo el Estado—como principal organización política—quien debe dar respuesta a las principales demandas de su población para otorgar el bien común que le es exigido. Para ello debe proveer fundamentalmente seguridad como una condición, junto al desarrollo y bienestar.

Desde la perspectiva estratégica, resulta difícil visualizar regímenes de seguridad a partir de problemáticas que poseen distintos grados de influencia interna, y en consecuencia, se mantienen diversificadas las prioridades de los Estados.

Sin embargo, América Latina es un continente que tiene que reconocer que lo mejor está todavía por delante, en efecto, son más las cosas que nos unen que las que nos separan.

El futuro sólo depende de la región y sólo será posible si lo hacemos dentro de un contexto de unidad, de integración y de respeto mutuo a nuestras diferencias y a los tratados existentes, de modo de poder lograr entre todos una realidad de progreso y desarrollo. □

## Notas

1. Movimiento nacionalista de reivindicación territorial.

2. Francis Fukuyama distingue en la capacidad estatal dos actividades: "la amplitud de la acción estatal" de la "fortaleza" de dicha acción. Ello lo lleva a configurar cuatro cuadrantes de acuerdo al nivel de amplitud versus nivel de fortaleza. De esa forma el mejor cuadrante de capacidad estatal está representado por el de menor amplitud

de acción estatal, pero con un alto grado de fortaleza como capacidad institucional. Se asume que lo ideal no es un Estado omnipresente ni dominando el conjunto de actividades, sino un Estado regulador, que beneficia y coordina la actividad de su sociedad. En general, Latinoamérica se caracteriza por poseer una vasta amplitud estatal con una baja fortaleza de sus instituciones. Ver FUKUYAMA, Francis, "The imperative of State Building". Journal of Democracy. Vol.Nº15, Número 2. Abril 2004, pp. 17-31



El General de Brigada Aérea (FACH) Don Jorge Robles Mella (Magister en Ciencias de la Administración Militar; Diplomado y Magister en Estudios de Seguridad y Defensa en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos). Actualmente se desempeña como Jefe de la División de Planificación y Conducción Estratégica del Estado Mayor Conjunto. Anteriormente, ejerció como Profesor Militar de la Cátedra de Operaciones y Estrategia Militar, y Director de la Academia de Guerra Aérea. El General Robles es egresado de los cursos "Air Command and Staff Collage", Base Aérea Maxwell, USAF y "Planificación de Operaciones Conjuntas", en el Maritime Warfare Centre, Southwilk Park, Inglaterra.