

# *Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de América Latina*

*Gerardo Rodríguez Sánchez Lara*

## I. Introducción

La agenda de seguridad en América Latina es muy compleja por la diversidad regional, geopolítica, económica y social que se observa a lo largo de todo el continente. Por ejemplo, para las pequeñas islas del Caribe, amenazadas cada año por la temporada de huracanes, no existe espacio en la agenda de riesgos para temas como el terrorismo o el narcotráfico. En contraste, para México, que se ha visto seriamente vulnerado al compartir una frontera con un país tan poderoso como Estados Unidos, temas como el tráfico de drogas, armas y personas, así como la inseguridad pública son considerados prioritarios en su agenda de seguridad nacional, mientras que un huracán o un terremoto pasan a segundo término porque no ponen en riesgo la supervivencia del Estado *per se*.

A pesar de que siguen existiendo algunas disputas territoriales en la región, la probabilidad de que hoy en día América Latina sea testigo de una guerra interestatal se ha reducido al mínimo por razones esencialmente históricas. En primer lugar, la consolidación de un espacio internacional de solución de conflictos en el marco de la Organización de Estados Americanos y de las Naciones Unidas (como la Corte Internacional de Justicia), así como el proceso de democratización a lo largo del continente, han ayudado a que las alternativas bélicas ya nos sean rutas que los gobiernos puedan escoger fácilmente para resolver sus diferencias.

Por otro lado, las experiencias que se vivieron en Sudamérica con la proliferación de gobiernos denominados de “seguridad nacional”<sup>1</sup> y las guerras civiles en

Centroamérica, han dejado profundas huellas en el seno de las sociedades nacionales. Dichas huellas permiten suponer que para los gobiernos, los caminos de la represión y la violencia generalizada ya no son viables y que las naciones latinoamericanas no están dispuestas a recorrerlos en detrimento de su desarrollo.

En tercer lugar, el fenómeno de la regionalización ha ayudado indudablemente a que los países encuentren mayores beneficios en la cooperación para el desarrollo, en la creación de instituciones económicas y comerciales así como en la instauración de mecanismos de concertación política y confianza mutua (en el ámbito militar). Hoy parece casi impensable que se suscite una guerra en el interior de las fronteras del Mercosur, del Caricom o de la Comunidad Andina de Naciones.

Actualmente, las amenazas que asechan a Latinoamérica están cada vez menos relacionadas con las antiguas agendas militaristas propias de la guerra fría y se encuentran más cerca de las realidades socioeconómicas, de las vulnerabilidades vinculadas con el medio ambiente y, en el caso de algunos países, de su localización geográfica, con las asimetrías económicas que generan infinidad de problemas fronterizos, con la fragilidad institucional de algunos gobiernos y con el surgimiento de actores no estatales ilegales, cada vez más contestatarios a la autoridad de los estados.

En este breve ensayo trataré de identificar las principales amenazas a la seguridad regional, partiendo del supuesto de que muchas de ellas han existido desde hace dos siglos. Algunas de ellas han evolucionado y se presentan como nuevas amenazas (no relacionadas necesariamente con temas militaristas) a la seguridad de los países.

Para comprender la nueva agenda de amenazas a la seguridad de las naciones, tenemos que desprendernos por un momento de las nociones estatocéntricas que vinculan de manera unimodal las amenazas a la seguridad con la supervivencia de un Estado, o lo que es peor: Con la supervi-

<sup>1</sup> Por regímenes de seguridad nacional se entienden aquellas dictaduras del cono sur que argumentaban “amenazas a su seguridad nacional”, para reprimir todas las manifestaciones sociales y democráticas en el contexto de la lucha contra el comunismo durante la guerra fría.

\* Agradezco por su colaboración a Luis Valentín Pereda del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

vencia de un gobierno o régimen en turno.<sup>2</sup> Desde hace 15 años al menos, el concepto de seguridad internacional ha evolucionado tanto en la academia como en los organismos internacionales. Las visiones estatocéntricas clásicas o “militaristas” han evolucionado, transformándose en concepciones más antropocéntricas, en donde el objeto referente de protección deja de ser exclusivamente el gobierno o el territorio y el espectro de protección se amplía hacia las personas y hacia otros ámbitos de la vida humana.<sup>3</sup>

Según la Declaración sobre Seguridad en las Américas aprobada el 28 de octubre de 2003 en el marco de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de Estados Americanos celebrada en la Ciudad de México, la seguridad de los Estados en el Hemisferio se ve afectada en diferentes formas tanto por amenazas tradicionales como por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos de naturaleza diversa:

- El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre estos;
- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- La trata de personas;
- Los ataques a la seguridad cibernética;
- La posibilidad de daños naturales en caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, como petróleo, material radioactivo o desechos tóxicos; y
- La posibilidad de obtención, posesión y uso de armas de destrucción en masa, así como sus medios vectores por organizaciones terroristas.

<sup>2</sup> El término seguridad (del latín *securitas/securus*) significa libre de preocupaciones y de problemas; es decir, sentirse a salvo de cualquier daño que pueda ser infligido por otros. Como podemos apreciar, este concepto es esencialmente subjetivo y es determinado en gran medida por la percepción que se tenga de las amenazas y no por situaciones objetivas. Si trasladamos este concepto al ámbito del Estado podemos definir la seguridad como la búsqueda que realizan los Estados y las sociedades para estar libres de toda amenaza y la habilidad de estos mismos para mantener su identidad independiente y su integridad funcional en contra de las fuerzas de cambio que perciben como hostiles. Como podemos apreciar, esta definición trata en esencia sobre la supervivencia y la existencia del Estado en sí mismo, por lo que en última instancia cualquier Estado velará por la seguridad de sus tres componentes fundamentales: población, territorio y gobierno.

<sup>3</sup> Para profundizar en el debate sobre el concepto de seguridad se sugiere revisar: Martha Bárcena Coqui, “La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, SRE, num. 59, febrero del 2000, pp. 11-12; y Barry Buzan, “New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century”, en Steven L. Spiegel y David J. Pervin (ed.) en *At Issue: Politics in the World Arena*, (New York: St. Martin's Press, 1994), p. 238.

## II. Amenazas tradicionales a la seguridad nacional de los Estados

Tradicionalmente el concepto de seguridad (en los ámbitos nacional e internacional) ha estado referenciado a la seguridad de los Estados. En este sentido, los gobiernos definían sus respectivas agendas de riesgos en función de las amenazas provenientes del exterior, como las intervenciones militares, o aquellas de origen interno que pusieran en riesgo a las instituciones gubernamentales, como era el caso de los movimientos armados de corte revolucionarios o los golpes de Estado. Afortunadamente, el contexto en América Latina ha permitido un distanciamiento frente a este tipo de amenazas.

### • Intervenciones militares

Actualmente, las posibilidades de una intervención armada por parte de una potencia extracontinental o por parte de Estados Unidos son muy limitadas. Por ello, la utilidad real del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) es casi nula dado el desinterés mostrado por las actuales potencias militares para querer ampliar su poder vis a vis otras naciones mediante conquistas o intervenciones militares en otros países.

### • Conflictos territoriales

A pesar de que llevamos casi un siglo de relativa estabilidad en lo referente a las fronteras nacionales entre los países de América Latina, han surgido de manera cíclica algunos problemas territoriales que suelen ser exacerbados de manera nacionalista por los gobiernos con fines político-electorales.<sup>4</sup> De ahí que el recuerdo de las Malvinas siga presente entre los argentinos, así como el conflicto por la Isla Conejo entre Honduras y El Salvador, el acceso al mar de Bolivia perdido tras su conflicto con Chile, etcétera.<sup>5</sup>

### • Movimientos armados internos

Lamentablemente la presencia de movimientos armados en el interior de varios países de la región sigue siendo una constante que se hace presente hasta nuestros días. Desde el caso colombiano con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y la asociación de grupos paramilitares conocido como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), hasta la presencia de grupos guerrilleros en México como el Ejército Popular Revolucionario (EPR) y sus distintas escisiones, se cuen-

<sup>4</sup> Actualmente, los conflictos territoriales de más relevancia en Latinoamérica son los siguientes: la disputa por la frontera marítima entre Nicaragua y Honduras; el conflicto por las islas Providencia y San Andrés entre Nicaragua y Colombia; la posesión de la Isla Aves entre Venezuela y Dominica; el control de las islas Los Monjes entre Venezuela y Colombia; la delimitación de la frontera marítima entre Perú y Chile, así como entre Guyana y Surinam. También encontramos conflictos anclados en rencillas históricas, como el reclamo boliviano a un corredor terrestre de acceso al mar, y el reclamo de posesión de las islas Malvinas por parte de Argentina.

<sup>5</sup> Este año México firmó un acuerdo con Francia para que las embarcaciones mexicanas puedan entrar y explotar los recursos que se encuentran en las aguas adyacentes a la Isla Clipperton.

ta que existen al menos 21 países latinoamericanos movimientos armados de distinta capacidad organizacional.<sup>6</sup> La mayoría de estos grupos se define como "marxista-leninista", aunque en realidad, sigue los patrones de la ideología maoísta y del Mini Manual del Guerrillero Urbano del brasileño Carlos Marighella que enfatizan la necesidad de no atacar objetivos civiles ya que esto puede generar una opinión pública negativa hacia su causa.<sup>7</sup> Esto puede apreciarse al analizar el caso de la guerrilla urbana uruguaya que tuvo su máximo representante en el movimiento Tupamaro.

- Proliferación de armas

El aumento en los niveles de violencia y de inseguridad pública en la mayoría de los países del continente se encuentra vinculado directamente con la proliferación de armas pequeñas y ligeras. Este es un problema que solamente se puede resolver mediante una mayor participación por parte de los Estados con el fin de restringir al máximo la posesión personal, registrando el armamento permitido por las autoridades y controlando el trasiego del mismo a través de las fronteras nacionales. Un arma que no está debidamente registrada puede caer en manos de un delincuente común, de un mara salvatrucha, de un grupo de sicarios vinculados con el narcotráfico o incluso de un guerrillero.

### III. Amenazas intermedias

Por amenazas intermedias me refiero a aquellas que atentan en contra de un Estado, pero que además afectan directamente a la sociedad y exigen el uso extraordinario de recursos tanto financieros como humanos (principalmente policía nacional y fuerzas armadas) por parte de quienes buscan combatirlas.

- Narcotráfico

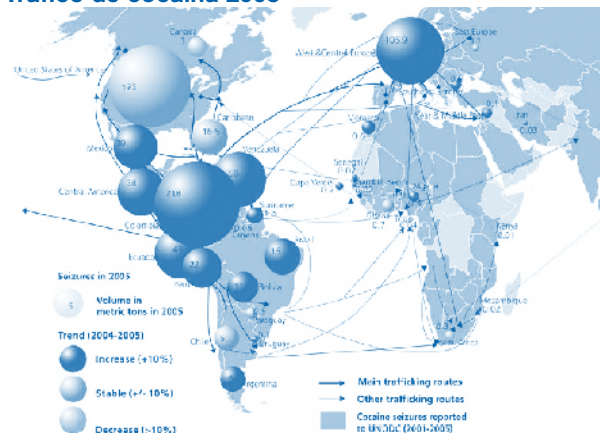
Desde al menos cinco décadas, América Latina ha sido un referente internacional de la producción y tráfico ilícito de drogas en el mundo. Del mercado internacional de drogas, América Latina produce 99% de la cocaína y el 46% de la marihuana. Asimismo los cárteles colombianos y mexicanos son los líderes no sólo de la producción, sino también de la introducción de drogas a Estados Unidos y a Europa. Asimismo, el consumo de drogas en Latinoamérica se ha vuelto un negocio rentable para estos cárteles. La mayor parte de la cocaína que se consume en todo el mundo se obtiene de la hoja de coca cultivada en Colombia, Perú y Bolivia. Entre 2000 y 2006 la superficie mundial de cultivo de hoja de coca disminuyó 29%, debido a la reducción registrada en Colombia. Nada más en 2005, 58% de la incautación mundial de cocaína tuvo lugar en América del Sur, el Caribe y América Central.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> El Centro de Documentación de los Movimientos Armados (CEDEMA) que dirige Jorge Lofredo registra la presencia de grupos armados en 21 países de América Latina y el Caribe.

<sup>7</sup> Carlos Marighella (1911-1969) fue el dirigente de Acción Liberadora Nacional, una de las principales organizaciones revolucionarias de Brasil. El Mini Manual del Guerrillero Urbano fue escrito por Marighella en 1969. Murió en un enfrentamiento con las fuerzas armadas de Brasil.

<sup>8</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Informe Mundial sobre las Drogas 2007, pp. 274.

### Tráfico de cocaína 2005



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

- Crimen organizado transnacional<sup>9</sup>

El crimen organizado transnacional es una realidad que viven a diario los países latinoamericanos y cada vez son más las interconexiones que se registran entre los diferentes grupos delictivos internacionales. El tráfico de armas y el lavado de dinero no se pueden desligar del narcotráfico. La internacionalización de las bandas pandilleras centroamericanas (Maras Salvatruchas) no se puede entender sin considerar el expertise que han ganado en el control de las rutas de tráfico de personas hacia Estados Unidos y el acceso a armas de fuego. La inseguridad pública y la violencia en las calles de Río de Janeiro o en Acapulco tampoco se pueden explicar si no se toma en cuenta el exceso de armas no controladas en Brasil y México.<sup>10</sup>

- Terrorismo

La región no ha estado exenta del terrorismo tanto de corte doméstico como internacional. Países como Perú, Uruguay, Brasil y Colombia han sufrido la presencia de movimientos armados de carácter nacional que han usado tácticas terroristas con el fin de alcanzar objetivos políticos.<sup>11</sup> Asimismo, Argentina ha sufrido atentados terroristas en dos ocasiones en contra de objetivos israelíes. Estos ataques fueron perpetrados por el grupo libanés Hezbollah. América Latina sigue siendo un referente para

<sup>9</sup> Para analizar a mayor profundidad el debate académico entorno a este tema se sugiere: Mats Berdal y M. Serrano (Comps.), Crimen Organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pp. 361.

<sup>10</sup> Amnistía Internacional capítulo Brasil, Informe sobre la inseguridad pública en Brasil 2007: Brasil - "Entre o ônibus em chamas e o caveirão": em busca da segurança cidadã, consultado en línea: [www.br.amnesty.org](http://www.br.amnesty.org), el 24 de julio de 2007.

<sup>11</sup> Los principales grupos terroristas que han existido en estos países son: Perú, Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru; Uruguay, los Tupamaros (que eran ante todo guerrilleros urbanos); Brasil, Acción Liberadora Nacional (guerrilla urbana-revolucionaria); Colombia, Ejército de Liberación Nacional, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y las Autodefensas Unidas de Colombia (los dos primeros surgieron como ejércitos de liberación nacional y el segundo era originalmente un grupo paramilitar; el Departamento de Estado de Estados Unidos considera a estos tres grupos como terroristas, en parte, por los atentados en contra de objetivos no combatientes).

entender la delgada línea entre grupos armados de liberación nacional, guerrilleros y terroristas.

Asimismo, hemos visto como en Colombia se vinculó de manera perversa el narcotráfico con la guerrilla, dando origen al concepto narcoterrorismo<sup>12</sup> y generando un círculo de intereses entre los cárteles de droga que suministraban recursos financieros a los grupos insurgentes para la compra de armas a cambio de protección territorial frente al gobierno.

- Fronteras y migración desordenada

Este es un fenómeno que se presenta fundamentalmente entre los países vecinos que presentan profundas asimetrías socioeconómicas como Estados Unidos frente a México o México con respecto a Guatemala, que a su vez es terreno de paso para el resto de los países centroamericanos hacia Norteamérica. Este tipo de fronteras da lugar a espacios de ilegalidad que son aprovechados por organizaciones criminales transnacionales que se dedican a todo tipo de tráfico ilegal de bienes, armas, drogas y, por supuesto, personas. En este sentido, las ciudades fronterizas suelen ser amenazadas por incrementos en la inseguridad, sobrepoblación y estacionamiento de mercancías ilegales (armas y drogas).

#### IV. Agenda ampliada de la seguridad regional

Como expliqué anteriormente, la agenda de seguridad de corte tradicional vinculada esencialmente a los asuntos castrenses ha sido rebasada por la nueva agenda que incluye aquellas amenazas que afectan directamente a la población. El combate a estas "nuevas amenazas" es un asunto en el cual los Estados deben depositar gran parte de su atención y la mayor cantidad de recursos posible. Esto implica la participación subsidiaria de las fuerzas armadas.

- Agenda de vulnerabilidades sociales

Las dos vulnerabilidades más importantes que tienen los países de América Latina y el Caribe, y que son catalizadores de otros riesgos y amenazas a la seguridad regional, son la superación de la pobreza, la reducción de los niveles de desigualdad y el acceso a oportunidades de desarrollo.

De nada servirá que los gobiernos destinen presupuestos millonarios para las instituciones de seguridad pública y defensa nacional, si no se atienden las raíces de muchos problemas de inseguridad pública que tienen sus orígenes en problemas sociales como la pobreza, la falta de educación y la marginación.

- Refugiados y desplazados internos

Dada la relativa estabilidad y paz regional, afortunadamente las crisis de refugiados y de desplazados internos son

cada menos y perfectamente bien localizadas. Durante la década de los ochenta, México fue testigo de una oleada de refugiados centroamericanos que huían a consecuencia de guerras civiles en sus países.<sup>13</sup> Hoy en día el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) identifica a Colombia como su principal preocupación en materia de desplazados internos. En este país, los desplazados alcanzan un nivel de 8% de su población, por lo que es considerado el mayor grupo individual de personas dentro de la competencia del ACNUR en todo el mundo, al grado que es definida ya como una crisis humanitaria. Los países que están recibiendo el mayor número de refugiados colombianos son Ecuador, Costa Rica, Panamá y Venezuela.


- Desastres naturales y pandemias

Los gobiernos de América Latina deben asumir de lleno la responsabilidad de prevenir y proteger a las comunidades más vulnerables ante desastres naturales. Los efectos de huracanes, inundaciones, terremotos e incendios sobre la población pueden ser atenuados si se dispone de personal preparado, calificado y bien equipado para intervenir rápidamente en las zonas afectadas por esta clase de fenómenos. Por otra parte, resulta necesario esgrimir planes eficientes para controlar pandemias como el VIH, dengue y gripe aviar que pueden extenderse a lo largo del continente, afectando principalmente a las comunidades más pobres e incomunicadas.

- Seguridad energética

Para los países menos desarrollados de América Latina el acceso a recursos energéticos a precios razonables resulta primordial para garantizar la viabilidad de casi cualquier programa de desarrollo sustentable. Con el agotamiento de los recursos petroleros a nivel mundial, la extinción de yacimientos inexplorados y la concentración de casi todas las reservas mundiales en Medio Oriente, los países pobres de América Latina se encuentran ante la posibilidad de no poder costear los precios ascendentes del petróleo y sus derivados. Esto podría significar un estancamiento de sus economías, lo cual fomentaría el surgimiento de escenarios de inestabilidad política y social.

- Seguridad económica

La seguridad nacional de los países latinoamericanos depende también de la capacidad de sus economías para soportar las fluctuaciones de la economía global. Mantener indicadores macroeconómicos estables, fomentar el desarrollo sustentable y garantizar la seguridad de los inversionistas resulta de gran importancia para asegurar la estabilidad política y social de las naciones latinoamericanas. 

<sup>12</sup> Este concepto es utilizado principalmente por Estados Unidos y Colombia. Otro referente internacional utilizado es el de Afganistán en donde se presupone que parte del financiamiento de Al Qaeda provenía del tráfico de opio-heroina que se produce en aquel país.

<sup>13</sup> La mayor cantidad de refugiados que recibió México provenían de Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Según el ACNUR, en Centroamérica y México, el número de refugiados y solicitantes de asilo sigue siendo reducido, teniendo un total de 6 mil 325 personas refugiadas y 492 solicitantes de asilo registrados a marzo de 2005.