

---

---

## SEGURIDAD, INTEGRACIÓN Y LA ESTRATEGIA DE LA IZQUIERDA

---

### SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA EN TIEMPOS DE CRISIS\*

**Lázar S. Jéifets**

*Dr. titular (Historia), prof.(ilaranspb@hotmail.ru)  
Departamento de Estudios Americanos*

**Kseniya A. Konoválova**

*Aspiranta a Ph.D.(Historia), (misssienna@yandex.ru)  
Departamento de Estudios Americanos*

Universidad Estatal de San Petersburgo  
Universitetskaya Naberezhnaya, 7-9, San Petersburgo, 199034,  
Federación de Rusia

Recibido el 2 de abril de 2020

Aceptado el 15 de julio de 2020

**DOI:** 10.37656/s20768400-2020-3-01

**Resumen.** *El objeto del presente estudio es la correlación entre el período corriente en la vida turbulenta de las estructuras multilaterales latinoamericanas y el contexto amplio de la seguridad. Desde esta óptica, el trabajo considera tres fenómenos: limitaciones de la función del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) como base de la seguridad en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), las actividades de la Organización de Estados Americanos (OEA) para mitigar la crisis venezolana y la interacción de Colombia y la OTAN. La novedad del estudio consiste en el planteamiento del problema, así como en las conclusiones finales sobre la fragmentación del espacio de seguridad latinoamericano.*

**Palabras clave:** *América Latina, integración regional, seguridad multidimensional, OEA, UNASUR, Brasil, Venezuela, Colombia*

\* Estudio patrocinado por la Fundación Rusa para las Investigaciones Básicas, proyecto núm. 19-014-00042 A “América Latina en el nuevo orden mundial: perspectivas y desafíos”.

**MULTIDIMENSIONAL SECURITY AND LATIN  
AMERICAN INTEGRATION IN TIMES OF CRISIS\***

**Lazar S. Jeifets**

*Dr. Sci. (History), prof. (ilaranspb@hotmail.ru)  
Department of American Studies*

**Kseniya A. Konovalova**

*Ph.D. student, (misssienna@yandex.ru)  
Department of American Studies*

St. Petersburg State University  
7-9, Universitetskaya Naberezhnaya, 199034, Saint Petersburg,  
Russian Federation

Received on April 2, 2020

Accepted on July 15, 2020

**DOI:** 10.37656/s20768400-2020-3-01

**Abstract.** *The subject of this study is the interconnection between the current tumultuous stage in the life of Latin American multilateral structures and the broad security issues. In this vein, the paper considers three “cases” - limitations on the functionality of the South American Defense Council as the basis of the security community in the Unasur, the attempts of the Organization of American States to mitigate the Venezuelan crisis, and the interaction of Colombia and NATO. The contribution of the study is the articulation of its academic problem per se and its final conclusions on the fragmentation of the Latin American security space.*

**Keywords:** *Latin America, regional integration, multidimensional security, OAS, Unasur, Brazil, Venezuela, Colombia*

\* The reported study was funded by RFBR, project number 19-014-00042 A “Latin America in the new world order: prospects and challenges”.

**МНОГОМЕРНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И  
ЛАТИНОАМЕРИКАНСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ В  
ПЕРИОД КРИЗИСА\***

**Лазарь Соломонович Хейфец**

*Д-р ист. наук, проф. (ilaranspb@hotmail.ru)  
Факультет американских исследований*

**Ксения Александровна Коновалова**

*Аспирантка (misssienna@yandex.ru)*

Факультет американских исследований

Санкт-Петербургский государственный университет (СПбГУ)  
РФ, 199034, Санкт-Петербург, Университетская набережная, 7-9

Статья получена 2 апреля 2020 г.

Статья принята 15 июля 2020 г.

**DOI:** 10.37656/s20768400-2020-3-01

***Аннотация.** Предметом данного исследования является взаимосвязь между текущим периодом турбулентности в жизни латиноамериканских многосторонних структур и широкой проблематикой безопасности. В этом ключе в работе рассмотрены три «кейса» – ограничения функциональности Южноамериканского совета обороны (Consejo de Defensa Sudamericano, CDS) как основы сообщества безопасности в Союзе южноамериканских наций (Union de Naciones Suramericanas, Unasur), деятельность Организации американских государств (ОАГ) по смягчению венесуэльского кризиса, взаимодействие Колумбии и НАТО. Новизна исследования заключается в постановке его проблемы, а также в итоговых выводах о фрагментации латиноамериканского пространства безопасности.*

***Ключевые слова:** Латинская Америка, региональная интеграция, многомерная безопасность, ОАГ, Унасур, Бразилия, Венесуэла, Колумбия*

\*Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-014-00042 А «Место Латинской Америки в новом миропорядке: перспективы и вызовы».

La seguridad es un ámbito integral vinculado con las tareas actuales para América Latina (AL) consistentes en garantizar su desarrollo socioeconómico sostenido y elevar su status internacional. Por esta razón en diferentes dimensiones, desde la militar hasta la humanitaria, la seguridad es tradicionalmente incluida en la agenda de grupos de integración latinoamericanos, obrando tanto en calidad del sujeto independiente del diálogo

interestatal como factor de formación de una identidad única dentro de ellos [1, p. 219].

El último lustro está marcado por una crisis de la integración latinoamericana. De facto, observamos un fracaso de los bloques postliberales: UNASUR y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la inactividad de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el descafeinar de una integración “profunda” del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Desde fuera la unidad latinoamericana es socavada por la vuelta del presidente estadounidense Donald Trump a la Doctrina Monroe [2], y además por la actualización del formato interatlántico de integración (en 2018 Colombia llegó a ser el primer socio global de la OTAN en AL y el presidente ultraderecha de Brasil, Jair Bolsonaro, también muestra su interés por este bloque).

Por un lado, estos cambios, en sí mismos, son consecuencia de las transformaciones de las políticas nacionales de seguridad de los países latinoamericanos en el contexto de los procesos de crisis que padecen y del “giro a la derecha” de la región en el sentido ideológico [3]. Por el otro, ellos crean la agenda regional, aumentando la influencia del factor EE.UU. en las relaciones internacionales en América Latina. Es menester destacar además la rivalidad entre las potencias rectoras del mundo que se ha agudizado y la creciente atención de las élites regionales a diversos temas de seguridad que desestabilizan y separan los Estados de la región.

La compleja crisis venezolana [4] sirve de la ilustración más palmaria de estas tendencias duales. Así, los acuciantes problemas de la seguridad humana y la alteración del orden democrático en Venezuela han minado directamente UNASUR, CELAC y ALBA.

Además, el Grupo de Lima que se desarrolla ante la paralización de las agrupaciones postliberales y que reúne la mayoría de los países de ambas Américas, intenta representar la

situación venezolana como “una super amenaza” para la estabilidad del hemisferio y una especie de “nervio” de la dinámica regional. Las actividades y retórica del Grupo de Lima han hecho que las relaciones internacionales en América Latina se representen fundamentalmente desde la perspectiva de contrarrestar las amenazas de seguridad internacional creadas por el bolivarianismo en Venezuela. La crisis venezolana también ha elevado el papel de proyección de la fuerza dura de EE.UU. hacia la región tras un dilatado período de relativa inactualidad de tal agenda. Las líneas divisorias, propias para principios de 2019, entre los adversarios acérrimos del enfoque de la administración de Trump «all options are on the table»\* (México, Uruguay antes de que Luis Lacalle Pou llegara a la presidencia) y los “halcones” (Brasil y Colombia), se han nivelado hoy en día y EE.UU. ha declarado la prioridad de la negociación en Venezuela [5]. Pero el surgimiento de la posibilidad de un conflicto bélico en la región con participación de la mayor potencia nuclear del mundo y, en teoría, de Rusia y China (en cuya ayuda se apoya Nicolás Maduro), es ya un hecho sin precedente en el contexto de política exterior de las actuales naciones latinoamericanas.

Los cambios interconexos que se dan en el contexto de la seguridad e integración parecen ser profundos y que inciden directamente en la actividad global de los actores de la región. En el artículo se emprende un intento por evaluarlos, analizando una serie de sucesos emblemáticos de cooperación multilateral en materia de seguridad multidimensional.

---

\* “Se examinan todas las variantes”. Postura del Gobierno de Trump que presupone la posibilidad de presión castrense sobre el Gobierno de Nicolás Maduro a fin de forzar el tránsito del poder en Venezuela.

### **Debilidades del Consejo de Defensa Suramericano como base de la comunidad de seguridad en UNASUR**

El período de integración postliberal le ha proporcionado a AL toda una serie de iniciativas multifacéticas orientadas a consolidar la independencia lograda por los latinoamericanos en la plasmación de sus agendas de seguridad. Lo mismo ha significado un nuevo hito en la vida de la región de cuya premisa histórica le sirvió la extraterritorialidad de puntos de vista foráneos, los norteamericanos en primer lugar, con respecto a la seguridad.

Desde el punto de vista conceptual e institucional formal UNASUR se destacaba - en el panorama regional - como un proyecto que aspiraba a la calidad de la comunidad de seguridad, es decir, según una terminología constructivista, a un área cohesionada con alto nivel de confianza mutua entre los partícipes e identidad común en el renglón de la seguridad [6, 7]. La misma plasmaba actitudes integrales hacia la seguridad: una interpretación pluralista con hincapié en la dimensión humana y disponía de varios mecanismos horizontales para actuar con tal agenda: consejos políticos directivos de UNASUR, encuentros interministeriales mixtos, consejos sectoriales especializados. En el contexto de nuestro trabajo nos parece importante, en virtud de varios motivos, analizar el Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

En primer lugar, el CDS era en principio un símbolo de un nuevo tipo de política latinoamericana en materia de seguridad y, a raíz del carácter estratégico y sensible de los problemas a examinar, un símbolo de evidente ascenso de toda la región como un polo de poder global. A este respecto se hizo emblemática, por ejemplo, la postura negativa frente al principio, difundido por EE.UU. después de la guerra fría, de reducir las fuerzas armadas de los países de AL a la función de unidades policiales, dejando en manos de Washington la

problemática de la clásica seguridad militar [8]. En segundo lugar, el CDS puede ser considerado el eslabón central del proyecto sobre la comunidad suramericana de seguridad, pues se orientaba a concebir una visión solidaria de la problemática de la seguridad dentro de la región y una posición común al respecto en la palestra internacional; a instrumentar, a base de fuerzas propias de los suramericanos, mecanismos especiales para cooperar en los ámbitos de defensa y seguridad; a crear una identidad común de defensa de los participantes [9, p. 10]. Tales planteamientos dieron vida a varias y útiles prácticas multilaterales, comenzando por las medidas para hacer transparentes los gastos defensivos de los actores subregionales y terminando por el apoyo a sus misiones de paz bajo la égida de la ONU [10, pp. 87-88; 11; 12]. En tercer lugar, el CDS llegó a ser el único consejo sectorial de UNASUR, que tomaba parte directa en la regularización de crisis subregionales en materia de seguridad, por ejemplo, mitigando la agudización en las relaciones entre Venezuela y Colombia en julio de 2010 [13].

Después de que el CDS, junto con otras estructuras de UNASUR desintegrada en 2018-2019, quedó bloqueado, los actuales gobiernos de los países de América del Sur no volvieron a dicho proyecto bajo nuevos estandartes ideológicos\*.

Las causas de ello, a nuestro parecer, no tienen tan solo un carácter coyuntural, sino también el sistémico y guardan relación con las disfunciones del CDS propiamente como institución multilateral de seguridad, como una plataforma defraudada de la comunidad de seguridad.

Para la realidad latinoamericana la defensa y seguridad clásica no puede ser en absoluto cuestión comparable por su actualidad con la problemática de así llamada “seguridad blanda” y desafíos de perfil paracriminal y, lo más probable, en

---

\* Para UNASUR fue ideada una denominación espontánea: Foro para Desarrollo de América del Sur (Prosur) que no funciona.

la situación actual no puede ser desligada desde el punto de vista de la praxis política, aunque los arquitectos de UNASUR aspiraban a su autonomía en el marco del CDS. Como reveló la crisis venezolana, el imperativo de la división de las esferas de seguridad en UNASUR tan solo socavaba su eficiencia. La dimensión humana y, más tarde, la dimensión “dura” de la seguridad, como muestran las consecuencias internacionales de la crisis en Venezuela, no fueron adecuadamente controladas por ninguno de los consejos especializados de UNASUR, pese a los tesoneros intentos del bloque de realizar su mediación política en Venezuela [14].

La creación por el propio CDS de la identidad colectiva en materia de defensa y seguridad tropezaba seriamente con el estado de dependencia militar que conservaban sus participantes. El aumento de gastos militares en América del Sur, reflejado en la estadística, se correlacionaba, en primer lugar, con más compras del material bélico en el extranjero y no con la producción de nuevas capacidades militares nacionales. Esto sucedió tanto en tiempos favorables de fines de la primera década, cuando los países en busca de elevar su reputación e influencia se trezaron en una especie de “carrera armamentista” subregional, como en los años de 2018 – 2020, difíciles para América del Sur en el sentido económico [15, p.6;16, pp.6-7]. En ninguno de los países, excepto Brasil, se ha creado un potencial industrial-militar propio capaz de competir a escala transnacional. Pero, a la larga, tampoco este país ha podido erigirse en locomotora de la lucha de América del Sur contra la dependencia bélica por motivos económicos y políticos internos.

Otra cuestión tiene que ver con el liderazgo en el CDS como pilar de la comunidad de seguridad de UNASUR. No solo Brasil, sino también Venezuela, Argentina y Chile, que en principio promovían la idea del CDS, en realidad resultaron incapaces de desempeñar el papel central cohesionador. En parte esto se debía a la opción consciente en su política exterior. Por



ejemplo, Chile siempre se atenia a una política de apertura y se orientaba prioritariamente a las relaciones extrarregionales, evitando compromisos con sus vecinos en el aspecto de la defensa, muy sensible para la soberanía nacional [17]. En parte esto se explica por la rivalidad y desconfianza entre estos países. Las iniciativas de Venezuela con sus designios radicalmente antinorteamericanos y Argentina, debilitada y prudente en cuestiones de estrategia militar, durante toda la primera y segunda décadas del nuevo siglo, se bloqueaban por Brasil mismo. Los países de segunda fila tampoco favorecieron el clima de confianza mutua y la creación del espacio de seguridad indivisible en UNASUR y en el CDS. Por ejemplo, Paraguay que encaraba graves dificultades para estabilizar la zona gris de “la Triple Frontera”, ni una sola vez había planteado dicho asunto en la agenda del Consejo, tratando de “dosificar” la internacionalización de este problema, y además acudía para su solución a EE.UU.

No obstante, que el CDS acertaba a apoyar algunas iniciativas de mutuo interés, como el cuerpo de paz chileno-argentino (fue fundado en 2005 y existe hasta la fecha), no ha creado un régimen internacional de seguridad que abarque todo su espacio geográfico. En suma, el Consejo no ha sabido garantizar una integración profunda en el marco de UNASUR, lo que no armonizaba con la lógica de la comunidad de seguridad y lo devaluaría en caso de que cambiaran los vectores político-ideológicos en la región.

### **La OEA: contexto de seguridad y crisis venezolana**

La crisis de la integración postliberal hace cuestionar la capacidad de la OEA, como el organismo más antiguo, más grande y más dotado de recursos en el hemisferio, para asumir el papel clave en responder a los desafíos latinoamericanos de la seguridad.

En este aspecto, la OEA, por un lado, es de veras un foro universal único que labora en las más distintas esferas de la seguridad multidimensional, manejando las más diversas situaciones, comenzando por el control de la realización de los acuerdos logrados entre el Gobierno y las FARC en Colombia (la ya mentada UNASUR no supo jugar un papel tan significativo para arreglar la situación en Colombia [18, p. 48]) y terminando por el monitoreo de la ciberseguridad en el hemisferio. Siendo el órgano regional de la ONU, la OEA cuenta en su actividad con una serie de mecanismos de la extraordinaria experiencia histórica y grandes potenciales para manejar las áreas de seguridad dura y blanda – con la Organización Panamericana de la Salud, el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, Ameripol, etc. Crear los análogos de estos mecanismos fuera del formato universal que abarque todo el hemisferio parece poco probable, aunque no faltaron intentos de hacerlo al filo del regionalismo postliberal por parte de los países latinoamericanos\*.

Por otra parte, durante las dos décadas del siglo XXI la OEA experimenta dificultades en actualizar su actividad acorde con realidades de ambas Américas, así como también en asegurar su legitimidad universal. Uno de los vectores de la hipotética reforma de la OEA en aras de elevar su eficiencia y prestigio son los añejos planes de racionalizar su burocracia, las finanzas insumidas y proyectos [18, pp. 51-52; 19]. En el contexto de la incapacidad de agrupaciones multilaterales latinoamericanas para compartir con la OEA los gastos en la regularización de crisis regionales, tales metas parecen difíciles de alcanzar.

---

\* Por ej., en UNASUR Ecuador propuso crear la Corte Penal Sudamericana, en el marco de Mercosur funciona un sistema de intercambio de información sobre personas, medios de transporte y armas en circulación en territorio de los países miembros (SISME), pero sus recursos materiales, de personal y operativos ceden sustancialmente ante Ameripol.

Actualmente, en el foco de la OEA están dos crisis complejas: en Nicaragua y Venezuela. Desde el punto de vista de la relación entre la declinación del regionalismo latinoamericano y la problemática de la seguridad ambas son muy significativas pues son consecuencia de la aguda polarización político-ideológica de la región y acumulan retos interconexos a la seguridad multidimensional. Pero, mientras el problema nicaragüense radica hoy en cuestiones políticas y de derecho dentro de los límites nacionales, el asunto venezolano se distingue por haber involucrado a la comunidad internacional y por el carácter multidimensional de factores desestabilizadores (violación de derechos humanos, problemas humanitarios y, al propio tiempo, conflictos en las fronteras al intentar ingresar ayuda humanitaria extranjera en Venezuela).

Se puede notar que la reacción de la OEA ante el problema venezolano comprende dos aspectos: humanitario y político acompañado de fuerza. Por el humanitario entendemos un conjunto de medidas orientadas a mitigar la agudeza de la crisis migratoria. A partir de 2018, en el marco de la OEA funciona un grupo de trabajo para la crisis migratoria en Venezuela cuyo objetivo consiste en analizar los procesos de migración, la situación humanitaria y las condiciones de protección social en los países que reciben a los migrantes, así como en proporcionar recomendaciones al respecto [20]. En junio de 2019 el grupo publicó un informe dedicado a las proporciones de la crisis socioeconómica en Venezuela [21]. Al presente aparecieron también informes sobre lo específico de la recepción de migrantes venezolanos por Costa Rica, Brasil y Colombia. Además, la OEA asentaría, por lo visto, la tradición de regulares discusiones internacionales entorno a la problemática venezolana: en febrero de 2019 en su sede en Washington se celebró la primera conferencia global sobre la situación de Venezuela, coronada con una recaudación de donaciones para los necesitados en la que participaron siete países del mundo y

organizaciones no gubernamentales [22]. Tomando en consideración estas medidas, nos parece controvertido el papel de la OEA en la regularización de la crisis venezolana como humanitaria. El discurso entorno al problema venezolano que la OEA ha monopolizado ante la ausencia de competidores en el espacio latinoamericano, desemboca siempre en una “propaganda de culpa” de Nicolás Maduro al más alto nivel internacional. En este plano, es bastante demostrativa la aspiración del grupo de trabajo, mediante actas de derecho internacionales, a estampar a los migrantes venezolanos el estatus de refugiados [21, p. 8]\*. Tal visión es tildada por los bolivarianos de intromisión en los asuntos internos y no propicia el cambio de su actitud insatisfactoria hacia los infortunios en su Estado. Al propio tiempo, en circunstancias de un vacío informativo y político alrededor de Venezuela –Caracas hace mucho tiempo que no suministra estadística oficial sobre la situación en diversas esferas del bienestar humano–, la labor de la OEA permite agudizar el estado de alerta en el mundo respecto a la crisis humanitaria venezolana y acumular ciertos recursos para aliviarla. Son necesarias las evaluaciones en los países receptores de migrantes, ya que sus economías, sus esferas sociales y sus órganos del orden público asumen una carga sin precedente en su historia [23, pp. 135-136].

A nuestro parecer, el aspecto político y de fuerza que incluye el apoyo a toda suerte de sanciones y la reactivación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), en suma, guarda relación con los pasos contraproducentes de la OEA. La dura presión económica y las amenazas de usar la fuerza producen un efecto opuesto tanto en la situación de Venezuela como en las tentativas de sus vecinos regionales de formular una estrategia pro pacificación de este país caribeño. Incluso una

---

\* Apoyándose, en particular, en la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984.

serie de connotados economistas de EE.UU. señala que las sanciones anti-venezolanas no hacen más que exacerbar la depresión económica, hacen daño a la población y la incitan a abandonar el país. Con cada nueva vuelta de sanciones será cada vez más difícil superar la debacle económica [24]. Mientras tanto, ninguno de los actores suramericanos está interesado en hacer de Venezuela un Estado fallido.

A pesar de que la reanimación del TIAR en septiembre de 2019 es, más bien, un acto político, ella lleva a una agudización general de la situación latinoamericana e internacional, a la insolidaridad entre los principales actores de la región. Así, por ejemplo, si Colombia y Brasil, como antes, no se oponen a opciones duras, al menos de perfil económico y diplomático, Argentina con su nueva administración, y México se ubican en una actitud crítica al respecto. La apelación al TIAR viola asimismo la disposición de interacción de Venezuela y de sus oponentes exteriores como sujetos iguales del Derecho internacional y crea una disposición de “gendarme colectivo” y de “víctima”, hecho que agrava el efecto negativo del autoaislamiento de Caracas respecto a los instrumentos panamericanos de diálogo. Aquí también tiene gran importancia el hecho de que las condiciones para implementar el TIAR contra Caracas fueron preparadas en mucho por la oposición anti Maduro, por el autoproclamado presidente de Venezuela Juan Guaidó (aunque los motivos oficiales de la aplicación del TIAR fueron presentados como relacionados directamente con el contexto regional de seguridad: “el papel desestabilizador de la crisis”, la presencia en territorio venezolano de unidades de las FARC, de células terroristas islámicas y grupos de narcotraficantes) [25]. La cuestión no reside tan solo en que parece poco afortunada la idea de la comunidad internacional de apostar por Guaidó, como político carente de un programa persuasivo de reformas que pudiera sanear Venezuela. La reactivación del TIAR en apoyo de los enemigos de Maduro

significa la involucración directa de los mecanismos de seguridad colectiva de la OEA en el enfrentamiento político con un Estado latinoamericano, cosa que no se ha sucedido desde que se acabó el sistema bipolar con su manía de búsqueda de “enemigos de la democracia” en el hemisferio.

También otro indicador de que es contraproducente aplicar el TIAR contra Venezuela: las divergencias entre la OEA y el Grupo de Lima, que han salido a la luz pública, con respecto a la recia presión sobre el Gobierno de Nicolás Maduro. Este grupo que en el comienzo actuaba al unísono con la OEA y bajo la fuerte presión ideológica del Secretario General Luís Almagro, luego se ha retractado de los métodos de fuerza [26]. El Grupo de Lima asumió también el papel de contactar con Cuba, un actor exterior “complicado” en el contexto dado [27], excluido del sistema de la OEA. Tomando en consideración la amplia representatividad nacional del Grupo de Lima, estas circunstancias permiten hablar de la existencia de dos estructuras panamericanas paralelas para manejar la crisis venezolana, lo cual significa la reducción del “chance histórico” de la OEA de mostrarse como monopolista en saber estabilizar la situación regional.

### **La OTAN en América Latina. ¿Un escenario nuevo?**

Otro aspecto emblemático desde el punto de vista de la desestabilización y desintegración del espacio latinoamericano es la acentuación del vector transatlántico en asociaciones internacionales en materia de seguridad. En 2018 Colombia, el primero y hasta la fecha el único país en la historia de la región, obtuvo el estatus de socio global de la OTAN y este hecho despertó tendencias alarmistas en el mundo latinoamericano de información [28]. Este proceder no contribuye al funcionamiento independiente del espacio latinoamericano de seguridad, pero, por sí mismo, no parece ser un punto de

bifurcación en el sentido de la política exterior de las naciones de AL y de la dinámica sistémica de la región.

En primer lugar, los planteamientos de las agrupaciones regionales latinoamericanas, en donde la integración abarcaba la esfera de la seguridad, salvo quizá ALBA, no aspiraban en principio a regular los vínculos técnico-militares y político-militares de sus miembros con algunos actores foráneos. Así, la forma conceptual y organizativa final del CDS fue impulsada por Brasil que excluía premeditadamente en los planteamientos programáticos del órgano el antinorteamericanismo y remarcaba el perfil neutral (“no contra alguien” [29]) del CDS. En este contexto no solo Colombia mantenía su colaboración tradicional activa con EE.UU. y Europa, sino también otros actores. Brasil, uno de los promotores de la identidad independiente de seguridad de América del Sur, durante el Gobierno de Lula da Silva (2003-2010) tomó parte en ejercicios militares con el Comando Sur de EE.UU. y envió a sus especialistas militares a centros de capacitación de la OTAN en Alemania e Italia y bajo la presidencia de Dilma Rousseff (2011-2016) colaboró con la UE en la ciberseguridad.

En segundo lugar, es importante considerar la colaboración con la OTAN, que no era propio para los actores latinoamericanos hasta el fin de la época bipolar, no solo en el contexto de la actual revancha norteamericana en la región sino también en el contexto de la diversificación de las relaciones exteriores de los latinoamericanos, de la aparición en el espacio geopolítico latinoamericano de muchos actores exteriores competidores. Esta tendencia no es nada nueva y acompaña la época postbipolar en suma y, objetivamente, es poco probable que sea reversible (véase más: referencia 30]. Su inminente consecuencia son las nuevas situaciones de confrontación y colaboración y el nuevo “balance de fuerzas” con la participación de actores extrarregionales. En este sentido la activación del vector latinoamericano de las políticas exteriores

de Rusia, China, Irán y otros países en las dos primeras décadas del siglo, apuntada a la cooperación técnico-militar con los países bolivarianos, Venezuela en especial, puede ser considerada como un factor provocador del “retorno” de EE.UU. a la región y de la búsqueda por los oponentes regionales de Venezuela de aliados “contrapeso”. Desde este punto de vista el interés de Colombia por la OTAN no es difícil de explicar [31].

En realidad las relaciones entre Colombia y la OTAN se desarrollaban en línea ascendente: si en 2013 las partes firmaron su primer acuerdo sobre intercambio de datos en materia de inteligencia, prácticas de antiterror y lucha antidroga, a partir de 2017 Colombia resulta encartada en el Programa individual de asociación y cooperación con la alianza. Al presente Bogotá como socio global de la OTAN, cuenta con una representación permanente en la sede de la OTAN y está envuelta en una serie de programas de objetivos múltiples del bloque [32]. Empero, la colaboración de Colombia con la OTAN presenta obvias limitaciones. Bogotá no está obligada a tomar parte en operaciones castrenses de la alianza, mientras que la alianza no puede instalar sus arsenales en Colombia. A nuestro modo de ver, en la práctica el interés de Colombia por la OTAN tiene un carácter meramente concreto y tocante a su imagen internacional: además de contener a Venezuela y a otros de izquierda en la región (por el momento no tiene tanta actualidad), esto ofrece la posibilidad de consolidar la tecnología y la reputación de las estructuras militares del país, aumentar el significado de la iniciativa pacificadora gubernamental e impedir que la misma se revierta. Como testimonios de que el diálogo con la OTAN tiene por objeto aumentar la imagen puede servir el hecho de que el ex mandatario Juan Manuel Santos (2010-2018) calificó la colaboración de Colombia con la alianza de “privilegio” que propiciaba a mejorar la opinión sobre el país en el mundo, y durante la firma oficial del acuerdo sobre



la colaboración puso el diálogo con la OTAN al mismo nivel que la adhesión de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) [33].

Al evaluar las perspectivas de incorporación real de la OTAN en el espacio latinoamericano, en medio de los últimos cambios desestabilizadores, es menester tener presente que el vector transatlántico para EE.UU. es secundario desde el punto de vista de su influencia sobre sus vecinos del Sur frente a la bilateral y panamericana. Además, ella exige una coordinación adicional de intereses. Lo muestra obviamente el caso de Brasil. El deseo de Jair Bolsonaro de acercarse a la OTAN fue satisfecho por Trump otorgando al país el estatus de aliado principal de EE.UU. fuera de la OTAN, pues la propia dirigencia de la OTAN se pronunciaba en tonos muy reservados acerca de la acelerada colaboración con este Estado latinoamericano [34].

### **Conclusión**

Con pie en el material empírico que hemos examinado sobre la integración latinoamericana podemos inferir: la principal característica de la etapa actual reside en la fragmentación del espacio latinoamericano de seguridad a todos sus niveles.

A nivel subregional, en América del Sur, donde se concentra la mayoría de los actores clave latinoamericanos, la “deconstrucción” del CDS y UNASUR, en suma, ha demostrado que en las realidades latinoamericanas la idea de la comunidad de seguridad dentro de una asociación multilateral universal no funciona. La circunstancia de que la iniciativa PROSUR, que copia el espíritu de UNASUR sin considerar los intereses de los gobiernos de izquierda, no tuvo desarrollo alguno, es un testimonio de dicha tesis.

A nivel hemisférico, por un lado, la OEA, para la cual hasta hace poco era un desafío la necesidad de coexistencia y división

de la responsabilidad con estructuras meramente latinoamericanas [35, pp. 155-159], obtiene mandato universal para regularizar crisis en materia de seguridad multidimensional. Por el otro lado, en el curso de realizar este mandato la OEA choca con manifestaciones de escisión del espacio panamericano de seguridad y de exclusión de sus filas primeramente de aquellos actores a los que sus esfuerzos anticrisis están orientados. Venezuela ha abandonado ya la OEA y contra ella se ha reactivado el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, al paso que la opción que prevé la exclusión de Nicaragua se está aún examinando [36].

En una situación en que las estructuras panregionales, caso de UNASUR, CELAC, o panamericanas (OEA) resultan incapaces de hacer frente a los factores que desestabilizan América Latina, su función comienza a suplantarse por mecanismos ad-hoc como el Grupo de Lima, que se distinguen por una mayor flexibilidad interna y por la cercanía de los intereses a plazo corto de los países que los conforman.

Por fin, el nivel global supone el aumento del interés de los actores latinoamericanos hacia el formato interatlántico de cooperación en el ámbito de la seguridad, aunque hoy día esto se manifiesta en el ejemplo de uno o dos países. Pese a que no observamos ningún tipo de “otanización” de América Latina, tales procesos muestran el agotamiento del impulso que tenían los latinoamericanos en las primeras dos décadas del siglo actual hacia la internalización de su problemática de la seguridad. A la par del reforzamiento de las posiciones de EE.UU. en la región, esto puede acentuar la agenda de la seguridad “dura” que no concuerda con las prioridades reales del desarrollo regional.

La fragmentación del espacio latinoamericano de seguridad es - en lo estratégico - una tendencia negativa para la AL como actor global. Las premisas de dicho fenómeno negativo fueron hace tiempo creadas por los propios sujetos de este espacio y consistían, en primer lugar, en la ausencia en los estados

latinoamericanos de recursos materiales y políticos indispensables para una integración madura en materia de seguridad en formatos de regionalismo postliberal.

### **Bibliografía References Библиография**

1. Herrera M.Y. La Seguridad Regional: ¿Hacia Una Cooperación Reforzada? *Revista Política y Estrategia*. Santiago de Chile, 2010, num. 116, pp. 209-244.
2. John Bolton Reaffirms America's Commitment to the Monroe Doctrine With New Sanctions. *The Observer*. New York, 17.04.2019. Available at: <https://observer.com/2019/04/john-bolton-monroe-doctrine-sanctions-venezuela-nicaragua-cuba/> (accessed 02.03.2020).
3. Хейфец В.Л., Хейфец Л.С. Латинская Америка: правый шторм для «левого поворота». *Вестник Российского Университета Дружбы Народов. Серия: Международные отношения*. М., 2015, т. 12, № 4, с. 44-55 [Jeifets V. L., Jeifets L. S. Latinskaya Amerika: pravyyi shtorm dlya "levogo povorota" [Latin America: Right Storm for the Left Turn]. *Vestnik Rossiiskogo Universiteta Druzhyby Narodov. Seriya: Mezhdunarodnye otnosheniya*. Moscow, 2015, vol. 12, num. 4, pp. 44-55 (In Russ.)].
4. Alekséenko O., Pyatakov A. Venezuela: prueba por la crisis. *Iberoamérica*. Moscú, 2019, num. 2, pp. 57-83.
5. Briefing With Special Representative for Venezuela Elliott Abrams. 06.02.2020. Washington DC. Available at: <https://www.state.gov/special-representative-for-venezuela-elliott-abrams-4/> (accessed 14.03.2020).
6. Flandes D., Nolte D., Wehner L. Una comunidad de seguridad regional en formación: la UNASUR y su Consejo de Defensa. *Estudios Internacionales*. Santiago de Chile, 2011, num.170, pp.105-127.
7. Barroso Cortés, F. ¿Existe una "comunidad de seguridad sudamericana"? *Revista Política y Estrategia*. Santiago de Chile, 2016, num. 127, pp.15-35.
8. O'Keefe, T.A. Bush II, Obama, and the Decline of U.S. Hegemony in the Western Hemisphere. *Routledge*. London, 2018, 200 p.
9. Weiffen B., Duarte Villa, R. Re-Thinking Latin American Regional Security: The Impact of Power and Politics. *Power Dynamics and Regional Security in Latin America*. Suarez, Marcial A.G., Villa, Rafael Duarte, Weiffen, Brigitte (Eds.). Palgrave Macmillan. London, 2017, 355 p.
10. Хейфец В.Л., Хадорич Л.В. Союз южноамериканских наций: туманные перспективы. *Мировая экономика и международные*

*отношения*. М., 2019, т. 63, № 2, с. 85-93 [Kheifets V.L., Khadorich L.V. Sojuz yuzhnoamerikanskih natsiy: tumannye perspektivy [The Union of South American Nations: blurred future]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, Moscow, 2019, t. 63, num. 2, pp. 85-93 (In Russ.)].

11. Bragatti, M. C. Ten Years of the South American Defense Council: Regional International Security Architecture. *Geopolítica(s)*. Madrid, 2019, num. 10(1), pp.69-86.

12. Vitelli, M. América del Sur: de la Seguridad Cooperativa a la Cooperación Disuasoria. *Foro Internacional*. México, 2016 (3), pp. 735-741.

13. Nicolás Comini. El rol del Consejo de Defensa de la Unasur en los últimos conflictos regionales. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, 2010, num. 230, pp.14-22.

14. Хейфец В. Л., Хадорич Л. В. Кризис в Венесуэле и региональная интеграция. *Мировая экономика и международные отношения*. М., 2017, № 61(5), с. 79-87. [Kheifets, V. L., Khadorich L. V. Krizis v Venesuele i regional'naya integratsiya [Venezuelan crisis and regional integration]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. Moscow, 2017, num. 61(5), pp. 79-87 (In Russ.)].

15. Armaments, Disarmament and International Security. SIPRI YEAR BOOK, Summary, 2018, 24 p.

16. Armaments, Disarmament and International Security. SIPRI YEAR BOOK, Summary, 2019, 24 p.

17. Baeza Freer, J., Wehner L. Los desafíos de seguridad para Chile: definiciones para escenarios múltiples. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*. Granada, 2018, Vol. 4, num. 1, pp. 27-32.

18. Heller, C. La evolución histórica de la OEA: la difícil formación de una identidad como organismo hemisférico. *La Organización de los Estados Americanos hacia su 70 aniversario: desafíos actuales y su relevancia en el acontecer hemisférico*. México: Senado de la República, 2018, 344 p.

19. EE.UU. reducirá el porcentaje de su participación económica en la OEA. *El País*. Madrid, 27.09.2013. Available at: [https://elpais.com/internacional/2013/09/27/actualidad/1380301382\\_115633.html](https://elpais.com/internacional/2013/09/27/actualidad/1380301382_115633.html) (accessed 14.03.2020).

20. Grupo de Trabajo para abordar la crisis regional de migrantes y refugiados venezolanos de la Secretaría General de la OEA. Available at: [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=D-047/18](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-047/18) (accessed 03.03.2020).

21. Informe del Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en

la región, 100 p. Available at: <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-informe-migrantes-venezolanos-espanol.pdf> (accessed 25.02.2020).

22. "Hay un plan" para ingresar ayuda humanitaria a Venezuela, diputado Olivares. *Voice of America*. Washington D.C., 14.02.2019. Available at: <https://www.voanoticias.com/a/guaido-convoca-a-conferencia-mundial-de-la-crisis-humanitaria-en-venezuela/4786415.html> (accessed 25.02.2020).

23. Serbin Pont, A. La crisis humanitaria en Venezuela y su impacto regional: migración, seguridad y multilateralismo. *CRIES: Pensamiento propio*. Managua, 2018, num. 47, pp. 129-158.

24. Weisbrot M., Sachs J. Sanciones económicas como castigo colectivo: El caso de Venezuela. Center for Economic and Policy Research. Washington D.C., mayo de 2019, 28 p.

25. Guaidó logra que 12 países activen un tratado de ayuda militar contra Maduro. *EFE*. Washington D.C., 11.09.2019. Available at: <https://www.efe.com/efe/america/politica/guaido-logra-que-12-paises-activen-un-tratado-de-ayuda-militar-contra-maduro/20000035-4061755>(accessed 05.03.2020).

26. Declaración del Grupo de Lima. Comunicado conjunto 016-18. Available at: <https://www.gob.pe/institucion/tree/noticias/19021-declaracion-del-grupo-de-lima> (accessed 08.03.2020).

27. Grupo de Lima en conversaciones con Cuba por crisis venezolana. *Panorama*. Maracaibo, 21.02.2020. Available at: <https://www.panorama.com.ve/politicayeconomia/Grupo-de-Lima-en-conversaciones-con-Cuba-por-crisis-venezolana-20200221-0075.html> (accessed 13.03.2020).

28. Por que a entrada da Colômbia na Otan preocupa latino-americanos? Available at: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/por-que-a-entrada-da-colombia-na-otn-preocupa-latino-americanos.ghtml> (accessed 10.03.2020).

29. Comini N. El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*. Granada, 2015, Vol. 1, num. 2, pp. 109-135.

30. Сударев В.П. Возможности и пределы гегемонии США в Латинской Америке. *Латинская Америка*. М., 2019, №11, с. 6-14 [Sudarev, V.P. Vozmozhnosti i predely gegemonii SSHA v Latinskoj Amerike [Opportunities and limitations for the US hegemony in Latin America]. *Latinskaya Amerika*, Moscow, 2019, num. 11, pp. 6-14 (In Russ.)].

31. De Israel a Colombia: qué implicaciones tiene convertirse en "país socio" de la OTAN. *El Confidencial*. Madrid, 06.06.2018. Available at: [https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-06-06/israel-colombia-pais-asociado-otn-implicaciones\\_1574966/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-06-06/israel-colombia-pais-asociado-otn-implicaciones_1574966/) (accessed 18.02.2020).

32. Relations with Colombia. 06.12.2018. Available at: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_143936.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_143936.htm) (accessed 20.11.2019).

33. Santos anuncia que Colombia ingresará a la OTAN como “socio global”. *Dinero*. Bogotá, 26.05.2018. Available at: <https://www.dinero.com/pais/articulo/santos-anuncia-que-colombia-ingresara-a-la-otan/258855> (accessed 20.11.2019).

34. NATO chief says Brazil, other Latin American countries could become 'partners'. *Reuters*. London, 04.04.2019. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-nato-brazil-latam-interview-idUSKCN1RF2TT> (accessed 14.03.2020).

35. От биполярного к многополярному миру: латиноамериканский вектор международных отношений в XXI веке / отв.ред. В.Л. Хейфетц. М., Политическая энциклопедия, 2019, 494 с. [Jeifets V.L. (ed.). *От биполярного к многополярному миру: латиноамериканский вектор международных отношений в XXI веке* [From bipolarity to multipolarity: Latin American vector of the international relations in the XXI century]. Moscow, Politicheskaya enciklopediya, 2019, 494 p. (In Russ.)].

36. Embajador de EEUU: la “meta” es suspender a Nicaragua de la OEA. *Voice of America*. Washington D.C., 25.11.2019. Available at: <https://www.voanoticias.com/a/oea-informe-ddhh-nicaragua-cualquier-disidencia-atacada/5180373.html> (accessed 10.03.2020).