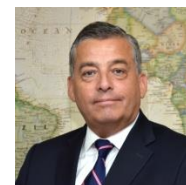


ESTRUCTURAS DE SEGURIDAD DE LA REGIÓN: ENTRE EL DISCURSO Y LA PRÁCTICA



Jorge Gatica Bórquez
Editor Panorama de S&D

Aunque aún polémico, se ha instalado cada vez con mayor fuerza en diversas instancias políticas y académicas, el concepto de “zona de paz” para referirse a nuestra región. En buena parte ha sido responsable de ello, el trabajo colectivo desarrollado por los países desde mediados del siglo pasado en cuanto a generar estructuras e instancias de cooperación para la seguridad a nivel continental, regional y subregional: “En general, el empleo del concepto de Zona de Paz tiende a dar cuenta de la estabilidad regional alcanzada, que ha permitido un importante incremento de la contribución regional a los esfuerzos de la comunidad internacional”¹.

Un tema de complejidad mayor como este, evidentemente no resulta simple de resolver. Cada país del continente tiene diferentes intereses y realidades, como también distintos problemas y formas de solucionarlos. La agenda de seguridad regional es sumamente extensa, caracterizada por incluir problemas de múltiples niveles y de gran diversidad, tales como crisis internas de variada naturaleza, conflictos interestatales y amenazas transnacionales; muchos de ellos se interrelacionan y prácticamente ninguno reconoce ni menos se circunscribe a territorios nacionales definidos².

Por otra parte, surgen naturalmente dudas e incluso temores con respecto a la vigencia del Estado-nación clásico y de sus elementos constitutivos, al menos en la forma del constructo jurídico y político que conocemos post Westfalia y que ha ordenado a gran parte del mundo en los últimos 400

¹ Libro de la Defensa Nacional de Chile 2017. p. 91

² FLEMES, Daniel and RADSECK, Michael. Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. Pap.polit. [en línea]. 2012, vol.17, n.1 [cited 2018-07-24], pp.203-238. Disponible en http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092012000100008&lng=en&nrm=iso

años. Y es que particularmente el concepto de soberanía queda en el centro de la controversia, toda vez que se discute sobre la creación de estructuras en diversos niveles, destinadas a resolver los asuntos de seguridad.

La paradoja de la soberanía estatal en un mundo globalizado

De un debate que ya está prácticamente cerrado –al menos por ahora– se concluye que el Estado-nación sigue siendo el referente principal en el sistema internacional, aunque al menos uno de sus elementos (la soberanía) ha sufrido cuestionamientos y eventualmente ha debido resignificarse, en aras de resolver problemas de seguridad que apremian en forma transversal a todos los países.

Es así como algunos autores han sostenido que el fenómeno de la globalización ha debilitado su rol y en particular su soberanía: “la globalización implica que los Estados ya no están en condiciones de actuar como actores soberanos en la arena internacional”, afirma Francesc Morata³. Como contraparte, Stephan Krasner sostiene que estas entidades pueden decidir si se hacen parte o no de acuerdos internacionales, en la medida que lo encuentren adecuado a sus intereses, lo que deja en evidencia su autonomía⁴.

En consecuencia, surge una paradoja a partir de la definición tradicional de soberanía: el Estado-nación debe ceder una parte de su autonomía y capacidad de autodeterminación, para poder seguir siendo considerado en el sistema internacional y con el propósito de ser más eficientes en obtener la condición de seguridad; pero, por otra parte, la adscripción a una norma internacional es privativa y propia de los Estados, lo que en sí mismo reafirma una posición soberana.

Tal como lo plantea Krasner, esta organización social tiene una gran flexibilidad y capacidad de adaptación. Más aún, pareciera ser que la noción clásica de soberanía tiene más de mito que de realidad: el absoluto control sobre lo que constituye el Estado-nación y la autonomía plena, solo ha sido posible para los poderosos y, aun así, con límites. Por otra parte, el autor sugiere que el cambio más profundo que nos traerá la globalización será la alteración del peso de la autoridad estatal⁵.

³ MORATA, F. (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch. p. 20

⁴ KRASNER, S. (2001). *Sovereignty*. *Foreign Policy*, 122. pp. 20-29

⁵ *Ibid.* p. 20

Las Estructuras de Seguridad

Las características del mundo de hoy han hecho que para la mayoría de los Estados-nación, sus problemas de seguridad más relevantes sean de carácter regional⁶. Desde esa lógica, no es extraño que el continente haya apostado ya desde mediados del siglo pasado por generar estructuras de seguridad que obedezcan a acuerdos voluntarios entre actores jurídicamente iguales –como lo puntualiza Keohane⁷, para resolver sus problemas de seguridad, la mayoría de naturaleza no tradicional. Los conflictos interestatales han disminuido considerablemente, sin que por ello hayan desaparecido, dando paso a amenazas transnacionales.

De esta manera, podemos apreciar distintos niveles en cuanto a las estructuras de seguridad internacionales: una primera dimensión continental, en la cual se enmarcan la Organización de Estados Americanos (OEA), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Una segunda dimensión está en lo subregional, donde se encuentran el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en el contexto de UNASUR, aunque también hay otras instancias de cooperación no establecidas específicamente para temas de seguridad, pero que contribuyen indirectamente a ello, tales como la Comunidad de Estados Latinoamericanos (CELAC) y la Alianza del Pacífico.

El régimen de seguridad interamericano en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA)

Esta idea tiene su origen en el periodo entre guerras mundiales, como resultado de la situación de inestabilidad existente en la época. La Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz (1936), los acuerdos adoptados en la Octava Conferencia Americana (Lima, 1938), en la Segunda Reunión de Consulta (La Habana, 1940) y en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz (México, 1945), darían origen a la posterior materialización del TIAR⁸.

El primer hecho concreto fue el establecimiento de la Junta Interamericana de Defensa (JID), la que se constituyó formalmente el 28 de enero de 1942, en el marco de la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en Río de Janeiro, Brasil. De la JID depende el

⁶ BUZAN, B. y WEAVER, O. (2003). *Regions and powers: The structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁷ KEOHANE, R. (1982). *The Demand for International Regimes*. *International Organization*, 36(2). pp. 325-355. Recuperado de <http://www.jstor.org.ezproxy.usach.cl/stable/2706525>

⁸ OEA. Organización de los Estados Americanos. [en línea] [fecha de consulta 20 de julio 2018] Disponible en: <http://www.oas.org/es/>

Colegio Interamericano de Defensa, entre otros organismos de dirección y administración, y actualmente está conformada por 27 Estados miembros, de los 35 que conforman la OEA⁹.

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)

Firmado en 1947, este tratado tiene como propósito la defensa mutua entre los países americanos. En el artículo 3.1 indica que “un ataque armado por cualquier Estado contra un País Americano, será considerado como un ataque contra todos los Países Americanos, y en consecuencia, cada una de las Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas”¹⁰.

Aunque funciona en el marco de la OEA, no todos los miembros de esta institución firmaron o aún se mantienen como adherentes. México en el año 2002 y los países del ALBA en el 2012 renunciaron a su membresía.

Hasta ahora ha sido invocado en 19 oportunidades, la última por Estados Unidos, motivado por el ataque sufrido el 11 de septiembre de 2001. Sin embargo, no siempre ha operado, por distintas razones. Durante la Guerra de las Malvinas en 1982, Estados Unidos rehusó su aplicación y dio su apoyo a Gran Bretaña, privilegiando su compromiso con la OTAN, no obstante, al igual que Chile y Colombia, argumentó que el tratado tiene una connotación defensiva, lo que no se correspondía con los hechos, al haber sido Argentina el país agresor. De cualquier manera, esta situación confirmó la condición de obsolescencia en la que se encuentra este instrumento de defensa multilateral, la cual ha tratado de superar en distintas instancias. El último esfuerzo para ello culminó con el Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, adoptado por la Conferencia de Plenipotenciarios en San José de Costa Rica en el año 1975, el cual no ha sido implementado debido a que solo 7 países lo ratificaron¹¹.

La Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA)

Esta es una instancia política multilateral a la que concurren los Ministerios de Defensa de la totalidad de los países del hemisferio, con la finalidad de promover el conocimiento recíproco y el

⁹ JID. Junta Interamericana de Defensa. [en línea] [fecha de consulta 18 de julio 2018] Disponible en: <http://www.jid.org/>

¹⁰ OEA. Departamento de Derecho Internacional. Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. [en línea] [fecha de consulta 20 de julio del 2018] Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>

¹¹ OEA. Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos. Comisión de Seguridad Hemisférica. La seguridad colectiva en la Organización de los Estados Americanos. [en línea] [fecha de consulta 23 de julio 2018] Disponible en: <http://www.oas.org/csh/spanish/ncsdocSeg%20colectiva.asp#1>

intercambio de ideas y experiencias, en beneficio de conseguir el mejor desempeño en los temas de Seguridad y Defensa. La presidencia es rotativa con periodos de dos años, siendo el país que la ostenta el encargado de organizar la conferencia correspondiente a su ciclo. La Junta Interamericana de Defensa mantiene el rol de secretaría de la reunión.

Sin duda esta ha sido una oportunidad interesante para alcanzar acuerdos y avanzar en la agenda de seguridad regional, con el mérito de reconocer las peculiaridades y elementos diferenciales que las subregiones y países tienen en cuanto a sus propias problemáticas de seguridad y defensa. De hecho, en el acta de la XII Conferencia llevada a cabo en Trinidad y Tobago en octubre de 2016, se identifican dos puntos claves que, por cierto, han sido reiterativos en las declaraciones emitidas al término de las anteriores reuniones: “Que el hemisferio enfrenta un conjunto de nuevas amenazas y desafíos que son cada vez más diversos y complejos, muchos de los cuales tienen dimensiones transnacionales y afectan a los Estados de muchas maneras diferentes”; y “Que estas amenazas demandan una aproximación integrada, coordinada y multidimensional, con pleno respeto a la diversidad y soberanía de los Estados”¹².

El Consejo de Defensa Suramericano (CDS)

El Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR fue creado por los Jefes de Estado y de Gobierno, en Salvador de Bahía, Brasil, con fecha 16 de diciembre de 2008. Su tarea principal es “implementar políticas de defensa en materia de cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, industria y tecnología de la Defensa, formación y capacitación”¹³. Los objetivos declarados son la consolidación de una zona de paz en la subregión, la construcción de una visión común en materia de defensa y la cooperación regional en diversas materias, como desminado y apoyo a víctimas de desastres naturales.

Posee dos órganos de tipo ejecutivo: Centro de Estudios Estratégicos de Defensa y la Escuela Suramericana de Defensa. El primero, con sede en Buenos Aires, fue creado el 10 de marzo de 2009, con la misión de “generar un pensamiento estratégico a nivel regional, que coadyuve a la coordinación y la armonización en materia de políticas de Defensa en Suramérica”¹⁴. La Escuela se

¹² Declaración de Puerto España, de la XII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Disponible en <https://www.cmda-info.net/xii-cdma-2016-23>

¹³ UNASUR. Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR. [en línea] [fecha de consulta 23 de julio 2018] Disponible en: <http://www.unasursg.org/es/consejo-defensa-suramericano-unasur>

¹⁴ UNASUR. Consejo de Defensa Suramericano. Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. [en línea] [fecha de consulta 23 de julio 2018] Disponible en: <http://ceed.unasursg.org/Espanol/01-CEED/01-CEED.html>

fundó en agosto de 2014 y opera en Quito, Ecuador, con la finalidad de constituirse en la instancia académica del CDS¹⁵.

Reflexiones finales

Por lo pronto, cualquier estructura de seguridad internacional se mantendrá en el ámbito estatocéntrico, no obstante es importante que otro tipo de actores se involucre en el debate y en la generación de nuevo conocimiento, a fin de encontrar respuestas nuevas para amenazas que mutan y se adaptan con mucha rapidez, excediendo la capacidad de accionar por parte de los mecanismos tradicionales. En tal sentido, la academia y la sociedad civil en su conjunto, tienen mucho que aportar.

Es imperativo revisar las estructuras actualmente vigentes. Como ya se indicó, el TIAR parece ser una herramienta anacrónica y que ha dado muestras de su agotamiento. El mundo y las relaciones entre todos los actores, no solo los Estados-nación, han cambiado enormemente desde que este mecanismo fue creado. De hecho, iniciativas que fueron exitosas, hoy están seriamente cuestionadas y se debate al interior de los países sobre su eficacia y utilidad, como el propio Pacto de Bogotá.

La gran complejidad y diversidad de las amenazas que afectan a nuestra región, ha llevado a la generación de estructuras que, con limitaciones y no exentas de dificultades, han permitido mantenerla dentro de parámetros aceptables de paz y estabilidad, en especial si se compara con otras áreas del planeta. Sin embargo, la idea de “zona de paz” parece un poco optimista, dado que aún prevalecen conflictos interestatales latentes y aproximaciones distintas (y hasta contrapuestas) hacia problemas que nos afectan transversalmente y sus probables soluciones. Aún con mucho esfuerzo, ninguna estructura de seguridad regional podrá funcionar eficientemente, si algunos de sus miembros mantienen en su imaginario colectivo, reflejos de circunstancias que nos llevaron a dolorosos conflictos. Es necesario entonces refrescar las miradas y modificar los relatos que nos mantienen anclados al pasado.

¹⁵UNASUR. Consejo de Defensa Suramericano. Escuela Suramericana de Defensa. [en línea] [fecha de consulta 23 de julio 2018]
Disponibile en: <http://unasursg.org/es/escuela-suramericana-defensa>