

LAS ESTRUCTURAS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA: ¿STATU QUO?



Dra. Loreto Correa Vera
Prof. Catedra Relaciones Internacionales

Si a principios del siglo XXI nos mostramos positivos frente al contexto internacional, diremos que las relaciones internacionales constituyen una dimensión relevante en América Latina y que son justamente ellas, las que permiten hoy defender y mantener las democracias en la región. Si por el contrario, nos mostramos escépticos y críticos respecto de la calidad de vida de las poblaciones, la salud de los gobiernos y sus democracias, lo primero que diremos es que los procesos de integración y la estructura de seguridad que los acompañan, no han estado a la altura para mitigar problemas de seguridad. Y esto último, porque el crimen organizado, principalmente, y otros fenómenos de seguridad, en vez de retroceder, lo único que han hecho es avanzar en la región.

Dicho lo anterior, ¿pareciera que estuviéramos mirando mundos distintos? No. Lo que ocurre es que estamos viendo las dos caras de una misma moneda. Existe una parte de los conductores de la política exterior y de las relaciones internacionales en América Latina que verifican una realidad positiva y auspiciosa para evaluar cómo se comporta la región frente a otros continentes, países y conflictos. En la otra vereda, están aquellos que quisieran ver más cambios y menos retórica porque el malthusianismo, la discriminación y la pobreza tientan día a día con opciones populistas, llamadas a tener “mano dura” o bien, fuertes desequilibrios económicos y aún mayores daños medioambientales.

Las reflexiones que se plantean a continuación tienen como objetivo evaluar el estado de salud de las estructuras de seguridad regionales. Para ello, se verifican de manera escueta en qué

fase del proceso se encuentran los organismos regionales dedicados a la materia. Antes, sí, dos palabras sobre el trasfondo del problema: el peso de la mirada occidental europea y las influencias hegemónicas.

En el primer punto, hemos de ser conscientes que no estaríamos hablando de este tema, si no estuviésemos imbuidos de una lógica europea. Esto es mirar el hecho de que para que los países se encuentren en una condición de progreso y seguridad mayor, no lo pueden hacer individualmente, sino a partir de la interdependencia compleja. El plan, “todos para uno, y uno para todos”, la teoría pone frente a este espejo –que tiene una estructura colectiva europeizante– la cruda realidad. Ya lo planteaba Víctor Armony del Observatorio de las Américas, en plan crítico, al decir que a diferencia de Estados Unidos, Latinoamérica adoptó un modelo republicano, centralista, socialmente estratificado, en tensión permanente con la realidad de las jerarquías económicas y etnoraciales, el que habría ocasionado una configuración inestable con luces y sombras. Por ello es que, para entender el manejo internacional de la región, si no se parte desde la propia evolución de los Estados, lo que se efectúa es una idealización de lo que debe ocurrir, no precisamente, lo que está efectivamente ocurriendo en ella. Dicho lo anterior, y si salimos de la mirada europea de la democracia, se observará una “latinoamericanidad”, que encima de este peso mental, debe tratar de buscar su identidad superando la ideología o “a remolque de los Estados Unidos”.

Desde el principio

En palabras del reconocido sociólogo estadounidense *Immanuel Wallerstein*, la inserción de América Latina en la economía mundial, pasó en el siglo XIX por dos lecturas de la Seguridad. La primera orientada a la separación del Imperio español (1808-1824) y la segunda, orientada al mantenimiento de la independencia de la zona del Pacífico Sur, medio siglo más tarde (1860). En la lectura proteccionista norteamericana la doctrina Monroe (1823) definió una tutela para el Caribe y Centro América. Sin embargo, nada de ello cristalizó en una arquitectura institucional o política de protección colectiva de manera endógena. Lo que sí quedó meridianamente claro tras la Guerra de Cuba de 1898, es que Estados Unidos sería el garante de la independencia de los países latinoamericanos respecto de las grandes potencias europeas. Así, ni las dos guerras quebraron esta tendencia, menos aún permitieron elementos de cooperación colectivos propios en la región.

El TIAR

En el campo de la seguridad, señala Alejo Vargas, debemos esperar a la Segunda Guerra, cuando “dos instrumentos fueron importantes para el ejercicio de la hegemonía norteamericana y para el alineamiento estratégico de los países latinoamericanos con los Estados Unidos: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y los acuerdos bilaterales de asistencia militar”. Los países habían aprendido algo con la Gran Guerra: la paz no podía construirse después de la guerra, sino durante ella. Por eso es que en 1942 se comienza a estructurar la institucionalidad del sistema de seguridad hemisférico, bajo la dirección de Estados Unidos. El relato se inicia en Río de Janeiro durante la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, donde se estableció la necesidad de crear la Junta Interamericana de Defensa (JID). El propósito era claro: estudiar y recomendar medidas necesarias para la defensa del continente. En menos de una década, en 1949, se formó el Estado Mayor para servir de órgano principal de planificación y asesoría al Consejo de Delegados.

Paralelamente, en la Conferencia de Chapultepec de 1945 (Conferencia Latinoamericana sobre Problemas de Guerra y Paz), se piensa en la idea de una defensa común frente a ataques externos. Dos años más tarde, se crea el TIAR, que da origen a una amplia alianza militar que vendría a perfeccionarse con acuerdos bilaterales. La doctrina de defensa común de los años 50, consagra la idea que cualquier agresión a un país signatario es una agresión a todos. En esta lógica, el árbitro común era Estados Unidos, y el enemigo común, una vez desaparecidos Alemania y Japón de la escena internacional, era uno solo: la Unión Soviética.

El TIAR no funcionó. Primeramente, por la ausencia de desembarco de tropas de la Europa Oriental o de la Unión Soviética en la región. Se invocó, por ejemplo, a través del Consejo Permanente de la OEA por la crisis de los Misiles de 1962, pero no operó institucionalmente. Pero ahí estaba. Invocado, pero no convocado, la reunión de cancilleres de forma extraordinaria, como una sombra de protección para 23 Estados, se mantuvo por décadas hasta que la Guerra entre Argentina y Gran Bretaña (1982), hiciera ver la realidad: no servía para nada si uno de los países miembros de la OTAN era quien ponía en jaque la seguridad de alguno de los Estados de la región. Lo que sí funcionó, en palabras de Alejo Vargas, fue la “doctrina de la seguridad nacional”, que se instaló a partir del TIAR en los inestables países de la región y que tuvo su corolario en los regímenes autoritarios que se extendieron por el continente entre 1960 y 1990. Hoy, el manejo de

esta noción de amenaza se bajaría, porque no se ha dicho explícitamente, en el contexto de la Organización de Estados Americanos.

La OEA

En plan panamericano, la reunión política de los Estados Americanos parte también en el siglo XIX. Entre 1889 y 1890, la Primera Conferencia Internacional Americana reunida en Washington se convoca “con el objeto de discutir y recomendar a los respectivos Gobiernos la adopción de un plan de arbitraje para el arreglo de los desacuerdos y cuestiones que puedan en lo futuro suscitarse entre ellos; de tratar asuntos relacionados con el incremento del tráfico comercial y de los medios de comunicación directa entre dichos países; de fomentar aquellas relaciones comerciales recíprocas que sean provechosas para todos y asegurar mercados más amplios para los productos de cada uno de los referidos países”. Los 18 países que se juntaron en Estados Unidos de Norteamérica, privilegiaron los temas económicos por encima de otros criterios, y es en ese contexto que la “unidad” deriva progresivamente en Unión Internacional de Repúblicas Americanas, “Unión Panamericana” y, por último, cuando se ampliaron sus funciones, en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos en el contexto de Naciones Unidas.

Sin duda, por décadas este fue el organismo impulsor de consensos y arbitraje de litigios del continente. Pese a ello, y a la multiplicidad de conferencias entre los representantes de los Estados durante el siglo XX, la OEA, ni frenó la injerencia de Estados Unidos, ni proscribió su intervención, menos aún, se pronunció sobre el empleo de sus fuerzas en varios países de la región. Esto le valió cierto desprestigio que, tras los años 90, derechamente la llevarían a ser una organización funcionalmente pesada de mover. Por ello, los logros de la OEA en materia de seguridad no sólo son pocos, sino que están al amparo del beneplácito del país anfitrión. Con todo, existe una Conferencia, la IX, realizada en Bogotá en 1948 la que adoptó una particular definición. En efecto, el Pacto de Bogotá, enmarcado en un espíritu pacifista post guerra, definió la resolución pacífica de las controversias entre los países miembros a través de mecanismos muy concretos: buenos oficios y mediación, investigación y conciliación, y arbitraje. El Pacto de Bogotá, resolvía así que transcurridas las instancias de arbitraje, sólo en ese momento se podía acudir a la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Los conflictos entre Perú /Ecuador, El Salvador/ Honduras, Perú/Chile, Nicaragua/Colombia, Bolivia/ Chile, dejan en claro a través del tiempo que la Organización de Estados Americanos no fue capaz de solventar los mecanismos disponibles: en todos los casos se ha acudido a la Corte y solo en el primer caso, a la mediación. Dos han sido los

elementos claves para este progresivo descarte institucional. El primero es la aplicación de una diplomacia presidencial directa –en el contexto de una diplomacia de cumbres o fuera de ellas en el marco de bloques o bilateral– a partir de los años 90. A través de ella, y en un plan de acelerar mecanismos de entendimiento, el presidencialismo ha cubierto el espectro de los mecanismos institucionales. El segundo aspecto, mucho más evidente para la opinión pública, radica en un renacimiento de los procesos de integración regional, que se produjo a partir de la puesta en marcha de MERCOSUR. De este modo, el diseño de procesos de integración en bloques afines, postergó la presencia de la OEA, cuando no se mostró como el mecanismo válido para alcanzar acuerdos internacionales parciales. Con mejor pronóstico retórico que real, entre los años 1990-2010, la OEA dejó fluir esta clase de acuerdos. Con el tiempo, el regionalismo vía bloques de integración comercial, foros de discusión y mecanismos políticos fueron superponiéndose unos a otros. En este contexto los problemas de seguridad y las amenazas a esta, fueron cubriendo el ambiente regional progresiva y casi imperceptiblemente.

UNASUR/ CELAC y el peso de la voluntad política de los Estados

La “perspectiva soberanista” de los Estados, señala Sonia Alda, sería justamente la que habría causado obstáculos para los procesos de integración y de cooperación multilateral y, en consecuencia, para la proyección de la región como actor regional. En estos términos, los Estados, en este caso, se encuentran en una condición de debilidad política que no se ha debatido lo suficientemente en la región. Veamos los factores: El primero; mientras en la Unión Europea, las decisiones de Estado trascienden multilateralmente los gobiernos, en América Latina, los compromisos de Estado –cierto, las comparaciones son odiosas–, solo se mantienen si cuentan con el beneplácito presidencial. Así las cosas, lo que firma un Jefe de Estado, no necesariamente lo suscribirá el siguiente. Esto es lo que ha pasado con impulsos tales como la UNASUR (2008), auspicioso foro político y único a nivel regional que estableció una estructura de seguridad con una orgánica institucional y que se apaga en medio de escándalos, malos manejos económicos, y la deserción de la mitad de sus miembros.

Un segundo factor, es que las estructuras de seguridad particularmente, son muy bienvenidas en sus respectivos momentos históricos, 1947-1948, 2003 en México, 2008 UNASUR. Sin embargo, si ello implica desembolsos financieros, transparencia y disposición de recursos más allá de los estrictamente necesarios para la asistencia a conferencias, reuniones de Estados,

reuniones 1+1 o 2+2, el avance es mínimo. Finalmente, el tercer elemento, el cuestionamiento a los Jefes de Estado, durante sus administraciones o posterior a ella, por casos de corrupción o en función a descargos por abusos en materia de Derechos Humanos descalifica a los interlocutores de los procesos, la diplomacia presidencial por ellos ejercida y de paso atraviesa cual vendaval lo que hayan suscrito a nivel multilateral. Esto, que es menos evidente en América del Sur, sí lo ha sido en el espacio centroamericano en materia de seguridad (SICA). La CELAC, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, mecanismo intergubernamental de diálogo y concertación política surgido el 2011, y a la fecha único proceso de concertación político de los 33 países que componen la región toda, se encuentra en una fase muy incipiente como para evaluar su desempeño en materia de Seguridad. Con todo, y al igual que otros espacios de relacionamiento regional, siendo instruido a tomar decisiones través del consenso entre los Estados, con escaso apego al cuestionamiento histórico de los fracasos, con preguntas equivocadas y respuestas inadecuadas, se ve poco auspicioso.

Sin embargo, si estos debates se hubieran dado en un marco internacional mucho más estable, es posible que los elementos de desunión hubiesen transcurrido quizás, con impactos menores. Por el contrario, América Latina y Caribe, han estado en medio de la incertidumbre de los mercados, los conflictos internacionales y, particularmente los efectos de la Guerra del Golfo y el precio del petróleo, los atentados del 11/S, los efectos del cambio climático, el aumento del crimen organizado a partir del narcotráfico y la corrupción estatal, el terrorismo y una serie de condiciones de inseguridad a nivel planetario. Si a ello, le sumamos los efectos devastadores del chavismo a nivel regional y la disrupción del ALBA como alternativa ideológica, de poco ha servido tener a un Estados Unidos algo más amable con Cuba durante Barak Obama.

Hoy, una estructura de seguridad en la región, debería anticiparse a problemas futuros, tomarse en serio la idea de lo que Suárez y Bilbao consideran una gobernanza global. Por ello, es imperativo revisar lo que cuesta mirar: las desconfianzas históricas, metidas en un cajón, porque se dice que la historia no interesa, cuando es la raíz de lo que existe. Asimismo, el rol de las Fuerzas Armadas en un entorno civil que muchas veces las desprecia o subvalora y, finalmente, la ausencia de compromiso en serio de los Estados a través de mecanismos efectivos de cooperación e inteligencia compartidos. No obstante, mientras se siga con la retórica que América Latina constituye una “zona de paz”, que “somos hermanos” y que “no deben perderse de vista los beneficios económicos de la integración regional”, porque tenemos un pasado y una lengua común –lectura que

se efectúa sobre una nube y no sobre suelo firme respecto del real significado y obligaciones del regionalismo económico—, el tranco seguirá estancado.

BIBLIOGRAFÍA

ALDA Mejías, Sonia, (2018). Los desafíos de América Latina para proyectarse como actor regional en el ámbito de la seguridad internacional. *Revista De Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 13(1), 35-66. doi:<http://dx.doi.org.ezproxy.puc.cl/10.18359/ries.2961>

ARMONY, Víctor. “Una identidad en mutación”. En: *El Estado del Mundo 2011*. AKAL, 2011. Madrid, pp. 421-422.

RODRÍGUEZ Suárez, P., y OCHOA Bilbao, L. O. (2014). Los regionalismos en el siglo XXI: conceptualización, retos y perspectivas en la nueva estructura internacional1/The regionalisms in the twenty-first century: Conceptualization, challenges and prospects in the new international structure. *Revista Enfoques*, 12(20), 77-100. Retrieved from <http://ezproxy.puc.cl/docview/1560677735?accountid=16788>

VELÁSQUEZ, Alejo, (2012). Adecuación de la defensa a la gobernabilidad democrática en América del Sur. *Ciencia Política*, Vo. 7, N° 14 Retrieved from <http://ezproxy.puc.cl/docview/1677414438?accountid=16788>