



## El sistema de seguridad latinoamericano

por Monica Herz

El sistema de seguridad latinoamericano presenta algunas características centrales que serán resaltadas en este artículo. Consideraré las tentativas y dificultades para su reforma desde el final de la Guerra Fría, la disonancia entre mecanismos altamente institucionalizados e ineficientes y mecanismos *ad hoc* que substituyen a los primeros en funciones de coordinación, la dificultad para enfrentar la necesidad de redefinir el concepto de seguridad, así como de encontrar caminos regionales para la esfera de seguridad, considerando las especificidades regionales y la tendencia global hacia la regionalización de la seguridad. Al mismo tiempo, debemos recordar que desde el final del siglo XIX se trata de una región con bajísimos niveles de guerras interestatales, aunque las disputas territoriales, las amena-

zas de intervención militar y altos niveles de inestabilidad y violencia interna sean una marca de la región.

El sistema de seguridad del Hemisferio Occidental aún tiene como pilares formales la Organización de los Estados Americanos (OEA), creada en 1948, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Pacto de Río) y la Junta Interamericana de Defensa. La OEA constituye un mecanismo de seguridad colectiva y el Pacto de Río un mecanismo de defensa colectiva<sup>1</sup>. Este sistema fue parte de la red de alianzas que componían la política de contención norteamericana en el contexto de la Guerra Fría. Durante la primera década del siglo XX, se consolidaron y buscaron perfeccionarse ciertos mecanismos de seguridad colectiva



URANTE LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XX. SE CONSOLIDARON Y BUSCARON PERFECCIONARSE CIERTOS MECANISMOS DE SEGURIDAD COLECTIVA O DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EFECTIVOS. LA CRISIS CENTROAMERICANA Y LA GUERRA DE MALVINAS. SEA EN EL CAMPO DE LA MEDIACIÓN O COMO GARANTÍA CONTRA UNA AGRESIÓN EXTERNA A LA REGIÓN. FUERON MOMENTOS SIMBÓLICOS. QUE PONEN EN EVIDENCIA LA INOPERANCIA DEL SISTEMA Y SU SUBORDINACIÓN A LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS.

o de resolución de conflictos efectivos. La crisis centroamericana y la Guerra de Malvinas, sea en el campo de la mediación o como garantía contra una agresión externa a la región, fueron momentos simbólicos que ponen en evidencia la inoperancia del sistema y su subordinación a la política exterior de los Estados Unidos.

La norma de conducta para enfrentar cuestiones de seguridad son los mecanismos menos institucionalizados multilaterales o los mecanismos bilaterales. Los grupos formados *ad hoc*, como el Grupo de Contadora o el Grupo de Río y negociaciones bilaterales todavía son la norma en la región. La incapacidad de la OEA para actuar frente a la crisis de los años '80 en América Central, su papel marginal frente a la Guerra de Malvinas, las decisiones norteamericanas de intervenir unilateralmente Granada en 1983 y Panamá en 1989 llevaron a este énfasis en arreglos regionales *ad hoc*. Además, la tradición no intervencionista, enraizada en la cultura política de la región, dificulta el desarrollo de instituciones más robustas.

El final de la Guerra Fría, el proceso de redemocratización de los países del Cono Sur, la política exterior del gobierno norteamericano dirigida a impulsar las transformacio-

nes institucionales en América Latina en los años '90, la entrada de Canadá en la OEA en 1990, la mayor cooperación entre los países latinoamericanos y la percepción de que la paz es un bien colectivo para ser anunciado y difundido, más allá de procesos intra-organizacionales de reforma, favorecieron un movimiento de transformación de las instituciones de seguridad latinoamericanas.

La coordinación de estrategias militares, la creación de medidas de confianza mutua y mecanismos de transparencia son expresiones de un ambiente más favorable a la cooperación, a pesar de las dependencias aún reales en lo que concierne a la resolución de conflictos interestatales. El concepto de seguridad cooperativa, difundido por el gobierno americano, compone el marco cognitivo que da sentido al cambio de postura de los estados de la región<sup>2</sup>. Al mismo tiempo, se creó un ambiente favorable a la implementación de regímenes internacionales en el ámbito regional, como el régimen de no proliferación de armas nucleares. Esta realidad contrasta con las tensiones y crisis presentes en los años '80.

En el Cono Sur, en particular, después del proceso de redemocratización, se observa una tendencia a una mayor cooperación, habiendo Argentina, Chile y, en menor escala, Brasil, participado de iniciativas multilaterales en el nivel regional y global. El fin de la rivalidad histórica entre Brasil y Argentina, la resolución de disputas territoriales entre Chile y Argentina, la formación del Mercosur, la aproximación entre Chile y el Merco-

sur y el cambio subjetivo de definición de las relaciones bilaterales produjeron la base para el cambio constatado<sup>3</sup>. Se observa también la posibilidad de cooperación entre estos países en el contexto de su participación en operaciones de paz. Esta práctica fortalece la confianza mutua entre los militares, contribuye a la gestación de intereses comunes y favorece la redefinición del papel de los militares en cada uno de estos países. En 1995, fue firmado un acuerdo por el cual dos militares brasileños serían incorporados al batallón argentino en Chipre y dos militares argentinos al batallón brasileño en Angola<sup>4</sup>. Desde 1996, se realizan ejercicios militares de simulación de operaciones de mantenimiento de la paz que involucran a los ejércitos de Brasil, Argentina, Uruguay (desde 1997) y Paraguay (1998). La Declaración del Mercosur, Bolivia y Chile como zona de paz en 1999 reitera la configuración pacífica de las relaciones interestatales en la región.

Se observa un proceso de redefinición del concepto de seguridad, a pesar de la fragilidad de las instituciones existentes, el cual acompaña el movimiento internacional de expansión e internacionalización del mismo concepto. La mayor importancia atribuida a las normas multilaterales en el campo de la seguridad, el creciente intervencionismo de la comunidad internacional, la atención prestada a las amenazas que provienen de actores no estatales o que alcanzan a individuos, grupos y sociedades, son aspectos centrales del proceso de redefinición. De este modo, el tratamiento de la democracia, del terrorismo y del narcotráfico pasa a ser central en foros

[...] LA MILITARIZACIÓN DE LAS RELACIONES DE SEGURIDAD ENTRE ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA -TENIENDO COMO PRINCIPALES INDICADORES EL PLAN COLOMBIA, EL ÉNFASIS PUESTO EN LAS RELACIONES ENTRE LOS MILITARES A TRAVÉS DEL COMANDO SUR CON SEDE EN MIAMI Y LA PROLIFERACIÓN DE BASES AMERICANAS- DIFICULTA EL AVANCE EN EL TRATAMIENTO DE CUESTIONES QUE NO ESTÁN CIRCUNSCRITAS AL SECTOR MILITAR.



multilaterales y relaciones bilaterales.

La creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica en 1991 (Comité de Seguridad Hemisférica a partir de 1995) con un mandato para rever el sistema de seguridad de la región, las reuniones de Ministros de Defensa (realizada inicialmente en Williamsburg), son la expresión institucional de este movimiento de reforma. La cooperación entre la OEA y las Naciones Unidas en Nicaragua y Haití en operaciones de mantenimiento de la paz debe ser recordada<sup>5</sup>. En 2003, fue realizada la Conferencia Especial sobre Seguridad en México que tenía por objeto dar al movimiento una dirección consistente. Como sabemos, eso no ocurrió.

En lo que se refiere a uno de los problemas más dramáticos de la región -el narcotráfico- se observa una tentativa para generar espacios institucionales de coordinación. En 1986, buscando generar medidas legislativas y preventivas en este campo, fue creada la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. En 1992, la Asamblea General de la OEA aprobó reglamentos sobre lavado de dinero y falsificaciones. En 1993, la Comisión lanzó un proyecto para fortalecer la capacidad de los gobiernos para controlar el comercio de armas para traficantes de drogas y, en 1996, se realizó el foro hemisférico de negociación de estrategia antidrogas. En 1997, la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos y Otros Materiales Relacionados y, en 1999, la Convención Interamericana

sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales fueron aprobadas. El Mecanismo de Evaluación Multilateral produjo su primera ronda de evaluación en el período 1999-2000, dando a conocer informaciones sobre el estado del problema de las drogas y los esfuerzos realizados en cada país, más allá de hacer recomendaciones específicas. En abril de 2005, se reunieron asesores de la región y propusieron la elaboración de un plan hemisférico para enfrentar el crimen organizado transnacional. Sin embargo, la cooperación multilateral difícilmente pasa del ámbito legal/formal y las áreas cultivadas y la penetración de las relaciones sociales marcadas por las prácticas asociadas al cultivo y la comercialización de droga se mantienen en el mismo nivel. Además, la política de asistencia para la erradicación de drogas de los gobiernos norteamericanos representa un obstáculo para el desarrollo de la democracia y los derechos humanos en la región. De un modo general, la militarización de las relaciones de seguridad entre Estados Unidos y América Latina -teniendo como principales indicadores el Plan Colombia, el énfasis puesto en las relaciones entre los militares a través del Comando Sur con sede en Miami y la proliferación de bases americanas- dificulta el avance en el tratamiento de cuestiones que no están circunscritas al sector militar.

Una de las marcas de los años '90 fue el énfasis puesto, en el contexto de la OEA, y en otros foros multilaterales, en la protección de la democracia. La Declaración sobre la Defensa Colectiva de la Democracia, o

Declaración de Santiago, de 1991, es un marco simbólico del proceso de creación de un régimen para la protección de la democracia en el hemisferio. La asociación entre seguridad regional y estabilidad democrática está gestada en el marco de la OEA y de las reuniones de cúpula, con amplio apoyo de los gobiernos norteamericanos. Al mismo tiempo, la democracia deja de ser tratada como una cuestión exclusivamente doméstica. Observamos así un doble movimiento de expansión e internacionalización del concepto de seguridad que toma forma en el ámbito del sistema de seguridad interamericano. La Declaración define que debe haber una reacción colectiva de los países de la región en caso que las instituciones democráticas estén amenazadas en cualquiera de los países. La resolución 1080, que acompañó la Declaración, determina que el Consejo Permanente de la OEA debe ser convocado en caso de suspensión del proceso democrático en cualquier país y un encuentro de Ministros de Relaciones Exteriores o una sesión especial de la Asamblea General puede ser convocada dentro de un período de diez días. En 1997, la reforma de la Carta de la OEA ratificó el Protocolo de Washington de 1992. Este acuerdo dió a la OEA el derecho de suspender a un Estado miembro cuando el gobierno democráticamente elegido es

derrumbado por la fuerza. Finalmente, en 2001, la Carta Democrática Interamericana fue adoptada, institucionalizando definitivamente el paradigma democrático. En 1990, la Unidad para la Promoción de la Democracia fue creada para dar asistencia para el desarrollo de instituciones democráticas y para resolución de conflictos.

En 1999, fue creado el Comité Contra el Terrorismo de la OEA para combatir, mediante distintas formas de cooperación, el terrorismo. En distintas áreas, como intercambio de información, entrenamiento, administración de crisis, control de fronteras y documentación se da un nivel elevado de cooperación entre los países de la región, bajo la constante supervisión de los Estados Unidos. Diez días después de los ataques de septiembre de 2001 una reunión de consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores aprobó una resolución en este sentido y la adhesión a tratados y convenciones internacionales es una tendencia en la región (RC.23/RES.1/01).

Sin embargo, podemos afirmar que la mayor cooperación entre los países de la región y el movimiento de transformación de la OEA no generó instituciones robustas en el campo de la seguridad<sup>6</sup>. Además, mecanismos sub-regionales como el Tratado de Cooperación Amazónico no adquirieron relevancia. En la post Guerra Fría, se observa la dificultad de hacer efectivas las instituciones existentes en el ámbito regional en el contexto de nuevas amenazas a la seguridad del estado y de los individuos. La tendencia hacia una mayor cooperación entre los países del Cono Sur no produjo un avance en el proceso de gestación de instituciones en este campo. La escasez de recursos impide una respuesta rápida en casos de crisis o la generación de mecanismos de prevención de conflicto más eficaces<sup>7</sup>.

En lo que se refiere a los temas tradicionales de seguridad, como los conflictos interestatales, las disputas territoriales, la proliferación de armas de destrucción masiva, el nivel de conflicto es bajo. De este modo, la estructura institucional montada es adecuada para generar la cooperación necesaria para enfrentar los problemas que puedan surgir. Sin embargo, en lo que se refiere a la transnacionalización del crimen, la garantía de estabilidad institucional y la asociación entre las tensiones sociales y políticas y el uso de la violencia, las instituciones y prácticas existentes claramente son inadecuadas para enfrentar los gigantescos problemas de la región. Al observar la inestabilidad institucional y las crisis sociales en países como Venezuela, Bolivia, Ecuador o Perú, la diseminación de redes criminales y su impacto sobre diferentes sociedades, el conflicto colombiano y sus implicancias regionales, se vuelve evidente que el análisis optimista que surgió debido a la ausencia de conflictos

intra-estatales en la región es profundamente limitado.

La falta de instituciones de seguridad que respondan a las necesidades regionales se vuelve un tema candente, teniendo en cuenta la tendencia global hacia la regionalización de la seguridad<sup>8</sup>. Uno de los procesos que tuvo inicio con el final de la Guerra Fría fue el debate sobre el nuevo papel de los mecanismos regionales de cooperación en la gestación de un orden en el sistema internacional, en la negociación de procesos de paz, en la puesta en marcha de operaciones de paz, en la producción de instituciones y normas internacionales. El fenómeno del regionalismo es hoy universal, tanto desde el punto de vista espacial, llegando a prácticamente todos los puntos del planeta, como desde un punto de vista funcional, estando las organizaciones regionales involucradas en asuntos tan diversos como el comercio internacional, la construcción de instituciones democráticas o la resolución de conflictos. Cuando el optimismo inicial, exaltado a comienzos de la década del noventa, respecto al nuevo papel de la ONU en la post Guerra Fría y al nuevo orden internacional, se deshizo, el tema de la regionalización de la seguridad ganó prominencia. Las organizaciones regionales, y otras instancias de cooperación a nivel regional, pasaron a ser vistas en el contexto de una discusión densa sobre la gobernanza global. El nivel regional complementa los procesos globales, nacionales y subnacionales en la constitución de gobernanza en múltiples niveles.

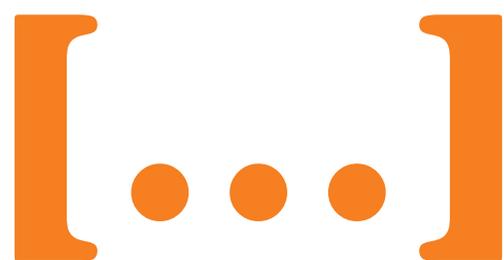
Más allá de los factores sistémicos como la tradición no intervencionista, las rivalidades no resueltas en la región y la fragilidad de las estructuras estatales en la mayor parte de los países, la política exterior de los gobiernos norteamericano y brasilero son en gran parte responsables por el estado del sistema de seguridad latinoamericano.

La política exterior brasilera para la región ha favorecido la cooperación entre los estados y, al mismo tiempo, ha dificultado el fortalecimiento de instituciones de seguridad regional, como mecanismos de seguridad

colectiva robustos. En la post Guerra Fría los gobiernos brasileros optan por un movimiento de inserción económica y política, que busca potenciar la influencia del país en el escenario internacional a partir de una percepción de un sistema dinámico capaz de generar nuevas oportunidades para una potencia media. En este sentido, podemos observar una comprensión positiva del proceso de internacionalización de las estructuras de autoridades y gestación de nuevas esferas de legitimación, la afirmación de la imagen de un país que “construye puentes”, conviviendo con un balance delicado entre relaciones de proximidad con las potencias occidentales y la diversificación de relaciones marcada por una relativa autonomía. El proyecto hemisférico se reveló paulatinamente, objetivando la consubstanciación de un liderazgo regional que dé sustento a la realización del proyecto de crecimiento de la influencia del país en el escenario internacional. La formación del Mercosur, las negociaciones respecto a la incorporación de Chile y Bolivia, la aproximación con la Comunidad Andina y el papel ejercido por el país en la mediación del conflicto entre Perú y Ecuador y en las crisis constitucionales en diversos países latinoamericanos son algunos de los indicadores de esta tendencia. La aproximación entre Brasil y Estados Unidos que se verifica desde los años '80, con la reafirmación de los vínculos estratégicos y militares entre los dos países, favorece este movimiento considerando la hegemonía ejercida por este país y su impacto sobre la naturaleza de los regímenes internacionales. Al mismo tiempo, los diferentes gobiernos brasileros han mantenido una postura coherente, impidiendo el fortalecimiento de instituciones regionales, buscando perpetuar la flexibilidad de su política exterior y limitar la influencia norteamericana. Así, la influencia brasilera está marcada por la defensa de la soberanía y por la baja inversión en la construcción de instituciones multilaterales robustas. La inversión en infraestructura para la integración económica de la región no acompaña una clara disposición para el mantenimiento de la legalidad y de las estructuras sociales más inclusivas que darían respuesta a las dificultades en el campo de la seguridad.

**(...) EN LO QUE SE REFIERE A LA TRANSNACIONALIZACIÓN DEL CRIMEN, LA GARANTÍA DE ESTABILIDAD INSTITUCIONAL Y LA ASOCIACIÓN ENTRE LAS TENSIONES SOCIALES Y POLÍTICAS Y EL USO DE LA VIOLENCIA, LAS INSTITUCIONES Y PRÁCTICAS EXISTENTES CLARAMENTE SON INADECUADAS PARA ENFRENTAR LOS GIGANTESCOS PROBLEMAS DE LA REGIÓN.**

[...] LA INFLUENCIA BRASILEIRA ESTÁ MARCADA POR LA DEFENSA DE LA SOBERANÍA Y POR LA BAJA INVERSIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN DE INSTITUCIONES MULTILATERALES ROBUSTAS. LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA PARA LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE LA REGIÓN NO ACOMPAÑA UNA CLARA DISPOSICIÓN PARA EL MANTENIMIENTO DE LA LEGALIDAD Y DE LAS ESTRUCTURAS SOCIALES MÁS INCLUSIVAS QUE DARÍAN RESPUESTA A LAS DIFICULTADES EN EL CAMPO DE LA SEGURIDAD.



A partir del final de la Guerra Fría, la política exterior norteamericana para América Latina se ha concentrado en dos objetivos estratégicos: el combate a la producción y comercialización de drogas y la promoción de las reformas neoliberales. Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, América Latina está incluida, aunque de forma marginal, dentro del amplio espectro de la guerra antiterrorista impulsada por EEUU. Mientras que las primeras administraciones de la post Guerra Fría buscaron, como se ha señalado antes, crear un sistema de instituciones multilaterales que sustentasen sus objetivos, la administración de George Bush ha explicitado su opción preferencial por las relaciones bilaterales. Se debe resaltar que se trata de un cambio de énfasis. Además, la militarización de las relaciones con América Latina, como ya hemos mencionado, es bastante evidente. Finalmente, la baja inversión diplomática durante la primera administración Bush, de acuerdo con los lineamientos más generales de la política exterior norteamericana, compone un cuadro que dificulta el avance de los mecanismos de cooperación necesarios para que superemos un marco institucional/legal prometedor y un ambiente de cooperación en dirección a inversiones más efectivas en áreas que no respetan la distinción externo/interno.



#### Notas

<sup>1</sup> Sobre el sistema interamericano, ver Pope Atkins, *Latin America in the International Political System*, Boulder, Westview Press, 1995. Sobre la OEA ver O. Carlos Stoetzer, *The Organization of American States*, Westport, Praeger, 1993.

<sup>2</sup> Ver Ashton B. Carter, William J. Perry y John D. Stenbruner, *A New Concept of Cooperative Security*, Washington D.C., Brookings Institution, 1992 y Jorge Domínguez, "Security, Peace, and Democracy in Latin America and the Caribbean Challenges for the Post-Cold War Era", en J. Domínguez. (ed.), *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1998, pp. 3-28.

<sup>3</sup> Andrew Hurrell se refiere a la formación de una comunidad de seguridad en el región. Andrew Hurrell, "An Emerging Security Community in South America?" en Emmanuel Adler y Michael Barnett (eds.), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

<sup>4</sup> Paulo Roberto Campo Tarrisse da Fontoura, *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*, Brasília, Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre Gusmão, p. 201, 1999.

<sup>5</sup> Monica Herz, "Managing Security in the Western Hemisphere: The OAS's New Activism" en Michael Pugh y Waheguru Pal Singh Sidhu (eds.), *The United Nations and Regional Security: Europe and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner, 2003.

<sup>6</sup> Para una discusión sobre el sistema interamericano de seguridad en la post Guerra Fría, ver Olga Pellicer (ed.), *Regional Mechanisms and International Security in Latin América*, New York, United Nations University Press, 1998.

<sup>7</sup> Andrew Cooper y Thomas Legler, "The OAS Democratic Solidarity Paradigm: Questions of Collective and National Leadership", en *Latin American Politics and Society*, vol. 43 n. 1, 2001, pp. 103-126.

<sup>8</sup> Ver Thomas Weiss (ed.), *Beyond UN Subcontracting: Task-Sharing with Regional Security Arrangements and Service-Providing NGOs*, Basingstoke, Macmillan, 1998 y M. Pugh y W. Pal Singh Sidhu (eds.), *op. cit.*