

LATINOAMÉRICA: PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONALES

YOLANDA GAMARRA

1. El mundo multipolar en el que vivimos está totalmente interconectado, y los intereses de cada Estado deben ser combinados con el interés global. Esa interconexión se refleja en el surgimiento de nuevas amenazas —como por ejemplo, terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, Estados fallidos, tráfico ilegal de armas, polución, o cambio climático—, que hacen la agenda internacional más compleja y superan el dominio de un Estado-nación¹. Las guerras actuales no se plantean ya como una relación interestatal, sino que intervienen en ellas, además, actores *supra* e *infra* estatales.

En el nivel regional se percibe que la modalidad más adecuada para actuar en este marco globalizado es la conformación de bloques: Organización de Estados Americanos (OEA), Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Mercado Común Centroamericano (MCCA), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Comunidad Andina, Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Comunidad del Caribe (CARICOM), o Unión de Naciones Suramericana (UNASUR). Pero, a su vez, y este es uno de los aspectos más novedosos en la región, se tienden puentes con otros bloques regionales, bien con la Unión Europea (UE), o con la Organización de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), sin la exclusión de otros multilateralismos como el promovido por India, Brasil y Sudáfrica, denominado IBSA². La integración y la acción multinacional generan, así las cosas, gobernabilidad y la presencia necesaria de los actores para influir en la toma de decisiones a nivel mundial.

A nivel interno, los países del Cono Sur de América se han establecido progresivamente como regímenes democráticos con no pocos obstáculos. Tras su-

¹ ABBOTT, Chris, ROGERS, Paul y SLOBODA, John, «Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI», Working Paper 27, *FRIDE*, Septiembre de 2006, <http://www.fride.org>

² JOHN DE SOUSA, Sarah, «India, Brasil, Sudáfrica (IBSA) ¿Un nuevo tipo de multilateralismo interregional del Sur?», *FRIDE Comentario*, abril de 2007, <http://www.fride.org>

perar etapas de gobiernos militares que, celosos de sus intereses, no dudaban en escalar en los conflictos, se ha pasado de una lógica de confrontación a una efectiva cooperación. Es así como hoy priman los esfuerzos en pro de la paz y la seguridad, que son necesidades vitales para el desarrollo de las sociedades. Como toda institución, las Fuerzas Armadas no escapan a estas modificaciones, y sus funciones se amplían de acuerdo con las necesidades reales; así, a la dimensión defensiva-ofensiva se agregan la contribución a la capacidad de negociación del Estado, la participación en los procesos de integración y la participación en «operaciones militares que no son guerra»³.

En este contexto, se cree que todo intento de sustraerse a él significa forzar la realidad que se impone, y sólo puede redundar en nefastas consecuencias para los Estados. Aquellos actores que pretenden autosuficiencia e independencia del sistema, sin poseer el poder y la influencia necesarios, están condenados al «ostracismo» del mundo. Las condiciones del sistema internacional no son perjudiciales por sí mismas. Se trata de insertarse en él de la manera más adecuada para los intereses y características del sujeto en cuestión.

A nivel mundial, las operaciones de paz aumentan la visibilidad internacional del país que participa y proyecta una especial imagen de él (democrática): lo presenta al mundo como un Estado interesado en mantener la paz, como un aliado digno de confianza⁴. De otro lado, a nivel regional, la operación conjunta de fuerzas de varios Estados redundan en una profundización de la confianza y la integración. Estos dos efectos son claramente percibidos en la misión de Haití. Así, Argentina, Uruguay o Brasil, este último lidera la citada misión, por ejemplo, participan de forma integrada junto a otras fuerzas de países del MERCOSUR-ampliado. Sin duda, si la operación se desarrollara en un punto cercano geográficamente, la región estaría atravesando un problema de inestabilidad que afectaría directamente a los Estados de la zona. Es un problema concreto, no sólo de imagen y confianza. No obstante, la situación cambia cuando se trata de desarrollar casos de ayuda humanitaria tras desastres naturales como el ocurrido en Haití en diciembre de 2009.

En cuanto a los efectos a nivel interno señalar, por un lado, la actualización de la capacidad operativa, la acumulación de experiencia y la formación profesional de la fuerza, pero por el otro, el impacto sobre la opinión pública. Éste puede resultar positivo, en tanto la sociedad perciba este compromiso por la paz de las Fuerzas Armadas; pero puede originar también un enorme costo político,

³ BELTRÁN, Virgilio Rafael, «Las fuerzas armadas del Cono Sur de América frente al siglo XXI: Algunas alternativas de cambio», *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad (FASOC)*, Año 15, nº 3.

⁴ GAMARRA Yolanda, «The Politics of the Legal Framework governing Spanish Foreign Policy on International Administration in Crisis Areas», en O. KORHONEN (ed.), *International Administration of Crisis Areas. Nine National Approaches*, KDG Research and Publications, Helsinki, 2007, pp. 83-127.

ante la posibilidad de perder recursos materiales y humanos, lo cual ocurre especialmente cuando la operación se aprueba en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, en otras palabras, cuando su fin es la «imposición» de la paz y ya no sólo su mantenimiento. En estos casos, las facciones en pugna no han logrado un acuerdo y, lo que es más, el triple juego de intereses (los propios de cada Estado participante, los de la coalición interventora y los de las partes en conflicto) pueden no ser homogéneos. De esto se deriva un alto nivel de incertidumbre en las operaciones. «En países donde la institucionalidad se ha colapsado y el orden simplemente no existe, el uso de la violencia es dirigido, muchas veces, en contra de los operadores de paz, quienes son los únicos que actúan, aún parcialmente, como fuerzas policiales»⁵.

Una percepción negativa que la opinión pública puede tener respecto de las misiones de paz, se infiere del papel de las Fuerzas Armadas. Sociedades como las latinoamericanas, que han experimentado sucesivos golpes militares, son reacias a aceptar la ampliación del papel de las Fuerzas Armadas más allá de las meras funciones defensivas. Pero lo principal a este respecto es la oposición de la opinión pública a lo que es percibido como una injerencia en los asuntos internos de otros Estados. De todo esto se deriva la necesidad de dar a conocer más ampliamente el funcionamiento y fin de las operaciones. La sociedad latinoamericana, en buena medida, desconoce las ventajas y la necesidad de estas operaciones. De ahí su opinión adversa.

II. Los intereses nacionales son los objetivos en pos de los cuales se toman las decisiones políticas. Se distinguen entre los intereses vitales y los intereses estratégicos. Los primeros son de carácter permanente y afectan a la continuidad del Estado. Se puede afirmar que enuncian el contenido del bien común de la comunidad política. Los segundos son los que viabilizan los intereses vitales, y son redefinidos según el modelo de país que los gobernantes conciben. Se ha mencionado también que la configuración del contexto internacional exige que estos intereses nacionales se combinen con los intereses globales. Dicho de otro modo, los intereses estratégicos de un Estado sufrirán adaptaciones de acuerdo con los cambios del medio en el que está inserto. Se considera a cada Estado como un subsistema del sistema internacional, que influye en los otros y es, a la vez, influido por ellos, dándose una continua retroalimentación.

En este contexto, las misiones de paz son hoy uno de los instrumentos con que cuenta un Estado para hacer operativos sus intereses estratégicos. Son parte de la modalidad con que las Fuerzas Armadas contribuyen al bien común del Estado. El Libro Blanco de la Defensa de Argentina, por ejemplo, expresa al res-

⁵ TRIPODI, Paolo, «La misión de Haití desde el mantenimiento hasta la imposición de la paz: Nuevos desafíos para los cascos azules chilenos», *EASOC*, 2004, n° 1, p. 129.

pecto: «Las Fuerzas Armadas [...] además de tener por objetivos inmediatos y específicos [...] el proveer a la defensa común y garantizar de modo permanente, la soberanía e independencia de la Nación, su integridad territorial y su capacidad de autodeterminación, también contribuyen al sustento [...] de ese bien común al cual sirven como objetivo ulterior»⁶.

De forma que compete entonces determinar con qué intereses específicos, en el caso concreto de Argentina, encaja su participación en las operaciones de paz. De acuerdo con el listado de intereses estratégicos del Libro Blanco de la Defensa Nacional de Argentina, las operaciones de paz contribuyen a: primero, preservar y promover la subregión como una zona de paz y cooperación. Segundo, a preservar la paz y la seguridad internacionales. Tercero, a promover y defender el proceso de integración en el marco del MERCOSUR.

Si no estuvieran animadas por uno o varios de estos intereses, responderían a caprichos e intereses particulares de los gobernantes de turno. Suponiendo entonces que las operaciones de paz están enmarcadas en un determinado proyecto de país, debe darse respecto de ellas una concurrencia de las áreas política, diplomática, económica y militar que asegure la coherencia entre su aplicación y la concepción que las anima. En este sentido, la política exterior es la que establece los principios en función de los cuales se definirá la estrategia, en ese caso, competencia de la política de defensa.

La decisión de contribuir a la seguridad colectiva responde a un objetivo ulterior, que supera las diferencias entre las concepciones de uno u otro mandatario; o también, desde un punto de vista pragmático, que las ventajas de participar en las misiones de paz son notables, y que los distintos gobiernos, al margen de su color político o ideología, saben aprovecharlas.

En suma, una decisión política debe tener en cuenta las características de los escenarios en que está inserto un Estado (interno, regional y global), distinguiendo en ellos potenciales casos de alianza y cooperación o, por el contrario, de contraposición de intereses; luego, realizar un estudio y análisis de los instrumentos con que cuenta para actuar; y finalmente, partiendo de un modelo e intereses definidos, aplicar la medida. Este mismo camino sigue toda decisión de política exterior o de defensa, entre ellas la de participar en una operación de paz. A medida que se van definiendo los objetivos que se persiguen se vislumbran los beneficios que se obtendrán y los costos a los que se enfrentarán. Al hacer un balance, actualmente las operaciones de paz son una importante herramienta de la política exterior, y su utilidad es evidente. Además, «la intervención en la seguridad internacional es una actividad política que, guste o no, ha llegado para quedarse...»⁷.

⁶ Libro Blanco de la Defensa Nacional Argentina, capítulo V: «Los intereses nacionales».

⁷ THAUBY GARCÍA Fernando, «Conflicto, crisis y cambios estratégicos», *FASOC*, 2002, n° 1 y 2, p. 72.

III. En el continente latinoamericano, los intentos de cooperar en asuntos defensivos se están canalizando por medio del Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Esta herramienta es una instancia de consulta, cooperación y coordinación como consta en el Estatuto que contempla su creación, de 16 de diciembre de 2008, en el marco de UNASUR. Este CDS se sujetará a los principios y propósitos establecidos en la Carta de Naciones Unidas, y en la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA). Tiene como objetivo general consolidar la región latinoamericana como una zona de paz, servir de base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de los pueblos latinoamericanos, y como contribución a la paz mundial. Así como contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe y generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.

El CDS es un organismo subsidiario de UNASUR, pero con su propia estructura e independencia de actuación bajo la dirección política del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de la citada Organización. En la adopción de las decisiones impera el consenso llegando a mostrar los rasgos democráticos en el procedimiento de adopción de decisiones.

Su objetivo es funcionar como mecanismo de integración para discutir las realidades y necesidades en materia de defensa de los países de la zona, así como para reducir la desconfianza y los conflictos, y sentar las bases de una política común. No está previsto que se involucre en asuntos como la lucha contra el narcotráfico y los problemas ambientales o sociales, pero sí establecerá la cooperación en casos de desastres naturales.

Este organismo multilateral no representa una alianza militar convencional como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)⁸, sino un foro para promover el diálogo sobre los temas de la defensa a nivel regional.

En la región latinoamericana prevalecen visiones muy arcaicas respecto de la función de la Defensa, construidas en torno a un concepto de disuasión basado en la obtención de una superioridad o supremacía de la fuerza militar propia. Esta concepción de la Defensa es contraria al fin que declaradamente persigue este sector de la gestión pública, que es proveer el instrumento militar necesario para generar y garantizar la seguridad y la soberanía nacional.

Pero, lejos de contribuir a la propia seguridad, la obsesión por la supremacía o superioridad militar material de unos genera desconfianzas en los otros, que la perciben como una amenaza y toman medidas para conjurarla, ya sea armándose ellos mismos, concertando alianzas con otros que también se sienten amena-

⁸ En ese sentido véase, GRATIUS, Susanne, «¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano», *FRIDE*, comentario, abril de 2008, <http://www.fride.org>

zados, o ambas. Es una concepción que, junto con la de obstaculizar la ejecución de esquemas cooperativos de seguridad vecinal y regional en Defensa, genera carreras o competencias armamentistas que —más allá de las necesidades de reemplazo del material obsoleto y actualización de niveles tecnológicos— tienen lugar a costa de otras áreas que son igualmente importantes para el desarrollo y la seguridad nacional.

Al respecto, resulta interesante que otra de las ideas ejes del CDS, en este caso propuesta por Venezuela, apunte a generar una discusión sobre los enfoques conceptuales que guían las políticas de defensa de los países miembros de UNASUR, tales como la «defensa preventiva» o la «lucha contra el terrorismo». Muy por el contrario a las interpretaciones o malinterpretaciones que bien pudieran hacerse de esta propuesta, ella no busca una «confluencia ideológica», sino que apunta precisamente a establecer si los conceptos base de las políticas de defensa de los países latinoamericanos contribuyen o no a la seguridad de cada nación, sus vecinos y la región en general.

IV. Sea como fuere, el trabajo por desarrollar en materia de seguridad y defensa es todavía grande, en particular en el gasto en defensa. Si bien es verdad que empujados por la potencialidad de Brasil y su intención de erigirse en líder regional y, por ende, actor global quizás anime al resto a sumar fuerzas y a actuar en una misma dirección, en particular, Chile y Argentina. La historia de Latinoamérica está salpicada de iniciativas para desmarcarse, e incluso rechazar, la política imperialista de Estados Unidos de América, pero la ausencia de claras políticas exteriores, también en materia de seguridad y defensa, ha privado a Latinoamérica de instituciones de defensa eficaces y útiles. En Latinoamérica estos temas han sido irrelevantes más allá de sus fronteras, quizás con la nueva arquitectura latinoamericana comience un cambio de tendencia. En todo caso, hay que dejar tiempo para evaluar adecuadamente la labor del CDS.