

LATINOAMÉRICA: ASIMETRÍAS VALÓRICAS EN SEGURIDAD Y DEFENSA



Fulvio Queirolo Pellerano¹
Editor Panorama de Seguridad&Defensa

“...los valores universalistas del orden liberal son completamente incompatibles con valores de otras culturas y órdenes regionales”.

KISSINGER, Henry. “World Order”, Nueva York, Penguin Press, 2014.

Introducción

Contradictorio resulta, por lo menos, llevar a cabo un análisis crítico respecto de “simetrías valóricas” que se han impulsado en Latinoamérica –y particularmente en Sudamérica– durante los últimos 20 años, teniendo como uno de sus objetivos aunar criterios compartidos en el ámbito de Seguridad y Defensa. En efecto, si analizamos los resultados obtenidos en este estudio, estos variarán según sea el método utilizado (cuantitativo – cualitativo), observándose una marcada tendencia más cercana a la asimetría en vez de la simetría propuesta.

Un aspecto relevante del análisis que abordaremos se sitúa en la conformación de zonas, geopolíticamente diferenciadas y marcadas por realidades e intereses nacionales que dificultan una comprensión común de aquellos factores que afectan y ponen en riesgo la seguridad estatal. Aun cuando Centroamérica, el Caribe y Sudamérica parecieran conformar subregiones que reúnen a países con historia, idioma y tradiciones, que debiesen augurar un destino común, la realidad nos muestra que estas características también provocan profundas divisiones al interior y entre los bloques antes señalados.

¹ Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Doctorando en Seguridad Internacional en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6837-0962>

En el entorno de seguridad sudamericano se ha propiciado la búsqueda de fórmulas para sortear las dificultades que se han manifestado a partir del 2000, imperando la noción de adoptar modelos de consenso colectivo e idealmente alejado de la sombra de la Guerra Fría.

A partir del reconocimiento de “nuevas amenazas” acogidas en la Declaración de Seguridad para las Américas (México, 2003)², transitando por la noción de “Zona de Paz” asumida por la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR)³, así como la visión de rechazo a cualquier “alianza militar” admitida por la Alianza Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA)⁴, sin duda que constituyen piezas clave a la hora de hacer este tipo de evaluaciones.

Cuestionamientos sobre qué fenómenos constituyen nuevas amenazas, así como la reformulación de estructuras de seguridad regional para abordarlas, o bien cuáles serían los nuevos roles y funciones para las Fuerzas Armadas en este escenario, y fundamentalmente, abrazar una fresca conceptualización de Seguridad Nacional, continúan bajo una “carga valórica” que ha hecho difícil, para algunos actores, lograr sintonizar con el mundo actual y menos conciliar en el escenario regional, una arena que abordaremos en este trabajo desde cuatro vectores asimétricos, a saber:

a. Compartiendo nociones de nuevas amenazas en la región Suramericana

La primera década del siglo XXI estuvo marcada por los atentados terroristas sufridos por Estados Unidos. En este sentido, la Declaración de Seguridad para las Américas implicó un cierto reconocimiento a un nuevo entorno de seguridad que dejaba atrás la Guerra Fría e incorporaba “nuevos fenómenos”, que en condición de amenazas, afectaban a la seguridad estatal. Esta vez, se incorporaban otros actores no estatales y por consiguiente había que preparar diferentes y modernos andamiajes, constituyendo la Seguridad y Defensa el sujeto a sincronizar.

Sin duda, que en el actual entorno regional aún no florece un consenso sobre “qué, quién y cómo” asumir estas nuevas responsabilidades, generándose una asimetría colectiva respecto de la potestad instrumental para brindar seguridad y protección a la población.

² OEA. “Conferencia Especial de Seguridad”. Organización de los Estados Americanos. México, Octubre, 2003. [en línea] [fecha de consulta 15 de julio 2021] Disponible en: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf

³ UNASUR. “Declaración sobre Suramérica como Zona de Paz”. Unión de Naciones Suramericanas. VI Reunión Ordinaria, Lima, 30 Nov. 2012. [en línea] [fecha de consulta 20 de julio 2021] En: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL_ZONA_PAZ_2012.pdf

⁴ VACA, Mery. “ALBA: sucre sí, alianza militar no”. BBC News, 17 de octubre 2009. [en línea][fecha de consulta 15 de julio 2021] Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/10/091017_2012_alba_final_jrg



Cuadro resumen de nuevas amenazas OEA 2003 v/s instrumentos estatales

País \ Fenómeno	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
Amenaza convencional	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.
Terrorismo	Excepciones	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	Excepciones	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.
Delincuencia org. transnacional, droga, corrupción, lavado de activos, tráfico de armas.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	Excepciones	FF.AA.
Pobreza extrema y la exclusión social	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.
Desastres naturales y de origen humano, VIH/SIDA y otras enfermedades	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	Excepciones	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.
Deterioro del medio ambiente.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.
Trata de personas.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.
Ataques cibernéticos.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	Excepciones	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.
Incidente en transporte marítimo de materiales peligrosos (petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos).	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.
Acceso, posesión y uso de AA.DD.MM.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	Excepciones	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.	FF.AA.

Fuente: Elaboración propia con base en la Declaración de Seguridad de las Américas 2003 y fuentes gubernamentales abiertas.

Nota:

FF.AA.	Policías	Ambos	Excepciones
--------	----------	-------	-------------

Los efectos que ha generado esta noción estatal han impactado en el diseño de empleo de los instrumentos de seguridad y defensa en términos de actualización de doctrinas, así como, disminución de fuerzas y presupuestos, entre otros. En este sentido, la pandemia del Coronavirus, ha puesto a prueba la efectividad o visibilizado las deficiencias de los modos y modelos estratégicos que adoptaron los Estados de la región para responder a desafíos de esta envergadura; juzgue Ud. los resultados.

b. Una región de Paz⁵, en un colectivo difuso

Al revisar los datos que ofrece la “Zona de Paz”⁶, concebida como un valor compartido, con el tiempo se ha transformado en el “talón de Aquiles” regional. Dicha conceptualización ha contribuido, significativamente, a retardar decisiones políticas importantes que solo ha dado espacio para consolidar una zona de profundos riesgos y nuevos peligros.

En efecto, durante la última década, las policías han sido capacitadas y dotadas para enfrentar fenómenos vinculados a la seguridad interna (narcotráfico, tráfico de armas, de personas, inmigración, entre otros). Por otra parte, las Fuerzas Armadas han sido destinadas al resguardo de la soberanía nacional, salvo algunas excepciones. El problema es que Latinoamérica se ha constituido como “el Continente” más peligroso de la aldea global⁷.

Esta restrictiva respuesta a los problemas de seguridad colectiva fue puesta en el congelador el 2018, año en que seis (6) países integrantes de UNASUR se retiraron de la organización atribuyendo sesgo en decisiones estatales que han pasado la cuenta en temas de su interés como la protección de la población, resguardo de intereses y conservación de la soberanía, un destino que se extiende a algunos integrantes del ALBA.

El colectivo difuso latinoamericano se puede observar al analizar los objetivos perseguidos por algunos bloques regionales o subregionales a las que cada actor se vincula, y cómo impacta en las nociones de seguridad que de ellas emanan.

Organizaciones y Estados signatarios 2012 - 2020

País \ Potencia	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
	2012 - 20	2012 - 20	2012 - 20	2012 - 20	2012 - 20	2012 - 20	2012 - 20	2012 - 20	2012 - 20	2012 - 20
OEA										
TIAR										
ALBA										
UNASUR										

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes abiertas de las organizaciones. Permanencia:

SI NO

⁵ CELAC. II Cumbre de CELAC. “Proclama de América Latina y el Caribe como Zona de Paz”. Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. La Habana, Cuba. 28 y 29 enero 2014. [en línea] [fecha de consulta 20 de julio 2021] Disponible en: <https://celac.rree.gob.sv/documento-oficial/proclama-de-america-latina-y-el-caribe-como-zona-de-paz-ii-cumbre-celac-la-habana-cuba-28-y-29-de-enero-de-2014/>

⁶ OP. CIT. UNASUR.

⁷ LISSARDY, Gerardo. “Por qué América Latina es la región más violenta del mundo (y qué lecciones puede tomar de la historia de Europa)”. BBC News, 12 de julio 2019. [en línea] [fecha de consulta 20 de julio 2021] Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48960255>

c. Seguridad y Seguridad Nacional del Siglo XXI

El entorno de seguridad internacional ha mutado significativamente y, desde el 2000 a la fecha, variadas iniciativas se han consensuado en la región, sin embargo, en su corto transitar no han encontrado un terreno fértil que permitiese establecer e integrar elementos comunes. Entre estas asimetrías se identifican: una concepción de seguridad desconectada con el siglo XXI, un contenido de Seguridad Nacional difuso y falta de sincronización de la Defensa en un nuevo ambiente con mayor incertidumbre.

En efecto, el supuesto relato común de seguridad continúa anclado a visiones del pasado, retrasando definiciones que, reconociendo las particularidades geopolíticas que enfrenta cada actor, permitan aunar criterios modernos sobre qué seguridad y defensa se requiere. En este orden de cosas, la contribución aportada desde Ginebra por el Democratic Control of Armed Forces (DCAF)⁸, sin duda que allanaría el anhelado proceso conceptual que en las organizaciones regionales no ha prosperado.

Esta organización internacional, desde un contexto alejado de la política contingente e ideologías de otras épocas, establece:

“La política de seguridad nacional (PSN), también conocida como doctrina de seguridad nacional, es un marco que describe cómo un país brinda seguridad al Estado y sus ciudadanos. La PSN es una descripción formal de la comprensión de un país de sus principios rectores, valores, intereses, metas, entorno estratégico, amenazas, riesgos y desafíos con miras a promover la seguridad nacional. Por lo general, la PSN se basa en la Constitución, documentos constitutivos y legislación de un país. La política aclara los comportamientos y responsabilidades de las instituciones estatales a la hora de brindar seguridad y defender el estado de derecho”.

Un acercamiento a esta moderna conceptualización de Seguridad Nacional, como política, reconoce sin lugar a dudas el objeto y sujeto que un Estado concibe para la defensa de su territorio, protección a la población y mantención de soberanía.

d. El entorno internacional

Este apartado nos permitirá visualizar la forma en que se catalogan las relaciones interestatales regionales con actores extra-regionales, un escenario condicionado por la noción que cada actor considera como parte de sus intereses comunes y valores compartidos. Un aspecto que ha repercutido, directamente, en la agenda de seguridad y defensa regional.

⁸ DCAF. “Políticas de Seguridad Nacional: formulación de políticas de seguridad nacional para una buena gobernanza del sector de la seguridad”. Geneva Center for Security Sector Governance. Nov. 2015. [en línea] [fecha de consulta 1 de agosto 2021] En: <https://www.dcaf.ch/national-security-policies-formulating-national-security-policies-good-security-sector-governance>



En este ámbito, definiciones sobre: *¿Qué se entiende por Seguridad Nacional, cuáles fenómenos constituyen amenazas a la Seguridad Nacional y, cómo se asumen las respuestas que otorgará el Estado?* influyen directamente en el grado de autonomía o dependencia que se requerirá para resolver futuras alianzas estratégicas. Con base en estos lineamientos se sincronizan aquellas actividades imprescindibles que debe asumir el elemento fuerza, un ámbito en que entrenamientos, doctrinas, la estandarización u homologación de procedimientos internacionales, entre otros factores, permanecerán condicionados por un entorno internacional cada vez más difuso e híbrido.

Como ejercicio metodológico, para este trabajo, resumiremos la manera en que cada actor se posiciona en el eje Sur-Norte, y así observar la forma en que esta vinculación genera efectos para la toma de decisiones políticas, económicas, sociales y sectoriales de Seguridad y Defensa.

Percepción de aprobación regional eje bi-direccional Sur-Norte

País Potencia	Argentina		Bolivia		Brasil		Colombia		Chile		Ecuador		Paraguay		Perú		Uruguay		Venezuela	
	MBB - M	M	MBB - M	M	MBB - M	M	MBB - M	M	MBB - M	M	MBB - M	M	MBB - M	M	MBB - M	M	MBB - M	M	MBB - M	M
EE.UU.	44,7	41,8	45,7	41,6	69,4	19,5	68,5	19,3	67,5	21,9	76,2	15,2	64,4	11,6	55,6	31,0	49,9	33,5	62,0	33,0
China	51,4	20,7	51,5	26,4	65,7	20,4	45,6	23,1	67,2	18,2	60,6	25,6	47,4	9,4	59,3	22,2	57,8	13,2	63,3	26,8
Rusia	48,1	20,1	48,6	22,1	59,0	23,3	49,8	16,1	61,2	19,2	51,8	24,3	48,2	9,3	60,6	19,3	51,9	14,0	52,1	30,9
Unión Europea	46,3	19,4	47,9	19,1	63,0	15,7	49,1	11,8	68,5	13,5	58,1	23,5	44,9	6	57,9	16,7	56,5	10,5	55,8	24,4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro 2018. Diferencia de % registrado "No sabe o no responde".

Percepción:

Muy Bueno	Malo
Bueno	Muy Malo

Con estos datos, podemos reflexionar sobre la declaración formulada por Cancilleres de la Unión Europea (UE), quienes junto a sus pares Latinoamericanos (Berlín-2020), y bajo el auspicio del Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores, reconocen la enorme importancia de que ambas regiones trabajen en "intereses comunes y valores compartidos", principalmente, "en temas de democracia, el desarrollo sostenible, los derechos humanos y el estado de derecho"⁹.

En esta dirección, los representantes se manifiestan proclives sobre los beneficios que ofrece la cooperación internacional, al reafirmar "...que la cooperación multilateral no es una

⁹ FIIAPP. España. "Espacio de valores compartidos: Europa, América Latina y Caribe". Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. 16 de octubre 2020. [en línea] [fecha de consulta 3 de agosto 2021] Disponible en: <https://www.fiiapp.org/noticias/espacio-de-valores-compartidos-europa-america-latina-caribe/>

opción, sino una necesidad para tener un mundo más igualitario, resiliente y sostenible, fortaleciendo la participación de las mujeres en todos los ámbitos”. Expresiones que no se ajustan a la asimetría antes descrita, más aun teniendo a la vista la estrategia de cierre de fronteras, así como restricciones de movilidad de personas y mercancías por avances del COVID-19 durante estos dos últimos años.

Corolario

Sin duda que miradas compartidas y búsqueda de consensos regionales, promovidas en foros e instancias multilaterales de Seguridad y Defensa, muestran asimetrías o fracturas arraigadas a las realidades locales, vecinales y regionales que dificultan una solución regional, y que de continuar por esta vía solo retardarán las decisiones políticas y sectoriales que desde hace un lustro esperan por ser resueltas.

En este escenario resulta primordial que cada Estado, de manera autónoma, establezca cuáles serían los fenómenos que constituyen amenazas a la soberanía, cómo definen un interés nacional y, finalmente, correlacionar este ambiente con una moderna noción de Seguridad Nacional.

El establecimiento de Políticas de Seguridad Nacional con una clara definición de los riesgos y amenazas que pueden afectar intereses nacionales en un futuro próximo, e integradas con escenarios prospectivos, permitirían articular sectores que, en la actualidad, transitan por caminos separados, coligiendo que este proceso debiese encaminar a soluciones comunes, sin que ello implique necesariamente compartirlas a plenitud.

Mientras el concepto de Seguridad Nacional no sea políticamente aceptado en algunos países, continuará produciendo vacíos en su aplicación, afectando políticas y estrategias de Seguridad Nacional, que dificultan o impiden muchas veces la elaboración y ejecución de acciones con el apoyo general de la ciudadanía y del ámbito político. ¿Este es el camino que se desea, se conservará esta agenda regional difusa y visiblemente fracturada? La soberanía estatal permanece inalterable como valor de poder de los Estados-nación.