

La seguridad internacional en las relaciones exteriores de América Latina: elementos para una discusión

Pía Lombardo

La vinculación entre seguridad internacional y relaciones internacionales ha sido objeto de un débil, si no inexistente, debate en nuestra región. Antes de abordar cualquier reflexión que apunte a este vacío, es necesario explicitar dos ideas.

La primera dice relación con el hecho de que, en el ámbito teórico es más factible encontrar nuevas ideas, metodologías e investigaciones europeas o estadounidenses, que latinoamericanas. En nuestra región, lo más probable es que se encuentre una serie de discusiones acerca de los elementos específicos que habría que considerar como materia propia de la seguridad —límites mucho más claros y legitimados en el ámbito de la seguridad ciuda-

dana, por ejemplo— o que debieran etiquetarse como un «aspecto fundamental para la seguridad», replicando así un debate ya conocido acerca de la securitización de la agenda del desarrollo en nuestra región. Un gran ejemplo de inclusión y escaso pragmatismo es la Declaración de Seguridad Hemisférica, suscrita el 2003 en México¹. De esta manera, el concepto multidimensional de seguridad no hace más que agrupar bajo un mismo término incluyente todos los elementos que son abordados en distintos contextos y con fundamentos teóricos disímiles, que van desde la seguridad nacional a la seguridad humana. Con ello se logra un concepto aglutinador pero muy poco práctico en cuanto a elaboración de política, pues-

¹ Organización de los Estados Americanos, *Conferencia Especial sobre Seguridad*, OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/dec.1/03 rev.1, 28 de octubre 2003.

to que no se llega a definir exactamente con qué prioridad deben abordarse los temas y por cuánto tiempo se estima que deben considerarse prioritarios.

El debate clásico sobre la seguridad internacional reúne elementos que tienen fundamentos teóricos disímiles.

En este intento por definir qué es seguridad y qué no lo es, el diseño de la agenda política relativa a este ámbito intenta construir desde una perspectiva negativa largas listas de aspectos que, desde el punto de vista normativo debieran ser objeto de financiamiento y prioridad política. Sin ánimo de restarle importancia al impacto del desarrollo en el grado de seguridad, el problema que se percibe en este juego de posturas aparentemente irreconciliables tiene mucho más que ver con visiones ideológicas y juegos de política interna que con los aspectos propios de la naturaleza de la seguridad. Esta dinámica ha resultado muy útil para ciertos círculos políticos y de lobby, pero muy inútil para construir desde la academia un diagnóstico real acerca de las implicaciones de una visión de seguridad internacional y qué papel debe desempeñar realmente este ámbito en la agenda de política exterior de un Estado, en este caso de Chile.

La segunda consideración tiene que ver con el debate clásico acerca de los enfoques para el estudio de la seguridad internacional y las discusiones sobre el concepto *región*. En este punto, es necesario hacer una pequeña digresión respecto de lo que se entiende como enfoques de la seguridad internacional a nivel de sistema y lo que se ha entendido tradicionalmente en nuestra región. Para ilustrar este punto en particular, y sin pretender un examen exhaustivo de las diferentes interpretaciones, resulta interesante realizar el ejercicio de avanzar de lo global a la región. Al respecto, y a pesar de que no es difícil encontrar opiniones sobre la materia, hay autores y artículos claves que se relacionan con la búsqueda de un método de reflexión, con preguntas orientadoras y con líneas de base para comenzar un debate, que representan el tipo de interrogante que nos debe ser propia al momento de reformular el contexto político del Cono Sur. Comenzando por Buzan y Weaver², las tres perspectivas teóricas principales para el estudio de las estructuras de seguridad internacional posteriores a la Guerra Fría serían la neorrealista, la globalista y la regionalista, que ponen mayor énfasis en los niveles de análisis de acuerdo con los principios orientadores proporcionados por Kenneth Waltz³. Por otra parte, para Andrew Hurrell⁴, en la región la discusión se daría en torno a las escuelas realista y neorrealista, neomar-

² Buzan, Barry y Ole Weaver, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

³ *Ibidem*, p. 6.

⁴ Hurrell, Andrew, «Security in Latin America», *International Affairs*, 74, 3, 1998, p. 535.

xista y neodependentista, y la de la sociedad internacional y liberales.

El debate clásico sobre las relaciones internacionales ha permeado la reflexión sobre seguridad internacional.

La influencia de los debates clásicos sobre las relaciones internacionales de la región ha permeado sin duda la reflexión acerca de la seguridad internacional. Es así que las distintas interpretaciones de seguridad han tenido, tienen y probablemente seguirán teniendo, un fuerte componente político en función de los equilibrios clásicos de la región. En los escritos relativos a este tema solo pueden identificarse dos grandes consensos: la necesidad de considerar a Estados Unidos como un factor fundamental en el cálculo de seguridad de la región, y la dinámica política y de seguridad de tipo pendular que va desde realistas, pasando por liberales hasta llegar a los críticos, y de vuelta. Ya sea porque Estados Unidos resulte el gran protector o el gran enemigo, la historia de América Latina se ha desarrollado sobre la base de la construcción identitaria en contraposición a otro determinado, más que en las certezas acerca de lo que realmente somos y lo que queremos ser, partiendo desde el nivel interno hacia el internacional. Al respecto, la oscilación entre la confianza política en los beneficios de la «paz democrática» versus la des-

confianza propia del sistema de equilibrio de poder es un elemento muy presente en los discursos de líderes y en las propuestas programáticas que tienen que ver con América Latina como región, y que difícilmente saldrán del debate en los próximos años. No obstante lo anterior, y para efectos del análisis de tendencias, la coexistencia de ambos elementos en el enfoque regional lleva a interpretaciones erróneas en relación con el compromiso de los países con el propio subcontinente.

En un intento por proponer un punto de partida al análisis de los desafíos de seguridad internacional para construir una política nacional en relación con nuestra región, parece pertinente volver a las preguntas básicas que tienen que ver con la protección de los entes que son objeto de seguridad, y el necesario esclarecimiento de ciertas decisiones que resultan esenciales para el Estado, y que no requieren de mayor acomodación aun a pesar de las presiones coyunturales que planteen los equilibrios políticos regionales. Siguiendo a Robert Burr, en su notable libro *By Reason or Force: Chile and the balancing of power in South America, 1830-1905*⁵, el autor logró capitalizar la visión de la política exterior de Chile durante el siglo XIX, teniendo en mente las dinámicas y características del sistema internacional durante el período. El objetivo principal de Burr fue presentar una interpretación de los hechos históricos más relevantes usando un marco teórico conceptual proveniente de las relaciones internacionales, tratan-

⁵ Burr, Robert, *By Reason or Force: Chile and the balancing of power in South America, 1830-1905*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1967.

do en lo posible de tomar la distancia necesaria de las visiones internas de la región. Tal como lo plantea este autor, la historia de América Latina en el siglo XIX fue escrita por historiadores profundamente preocupados de la interrelación entre las unidades del subsistema, más que de las dinámicas entre esas unidades y el sistema en su conjunto. Burr explicita que la bibliografía disponible en ese período (1967) apuntaba especialmente a demostrar que el clima intelectual y emocional de la época afectaba directamente la visión de los autores en relación con los procesos internacionales que tenían lugar en la región. Pese a lo cual había que considerarlo como un subsistema apto para el estudio a partir de las relaciones internacionales «(...) *the nations of South America have interrelated not in response merely to depraved or enlightened personal leaders, or to conditions that have been created out of a vacuum and subsequently swallowed up by it, but rather in response to broad trends in both their internal developments and the totality of their international relations*»⁶.

UN PUNTO DE PARTIDA

Una tarea muy difícil es evaluar qué exactamente representa la seguridad in-

ternacional en las relaciones internacionales. Tan difícil como tratar de medirla, delimitarla o alcanzar una situación de seguridad mediante UNA sola decisión política. Más que un concepto, un enfoque, indicadores, hechos o causas, obtener seguridad en una situación internacional dada es el resultado de un proceso mediante el cual hemos debido identificar qué queremos proteger, de qué amenaza, con qué medios y en qué momento⁷.

Evaluar lo que representa la seguridad en las relaciones internacionales es tan difícil como tratar de medirla y delimitarla.

En la extensa literatura dedicada a tratar el tema, existe un consenso básico respecto de cuáles de las anteriores preguntas deben responderse. Sin embargo, y para los efectos de construir una política al respecto, hay que explicitar un par de preguntas adicionales: ¿por cuánto tiempo? y ¿a qué costo?⁸. Para alcanzar una condición de seguridad es preciso tomar medidas concretas. Tal como hábilmente lo plantea David Baldwin al citar el principio TANSTAAFL, «*In thinking about security, as in thinking about other policy goals, it is helpful to remember*

⁶ Burr, *op. cit.*, p. 3.

⁷ Ver Baldwin, David A., «The concept of security», *Review of International Studies*, 23, 1997, pp. 5-26; Buzan, Barry, *People, States and Fear: An agenda for international Security Studies in the Post Cold War Era*, Boulder, Col. Lynne y Rienner, 1991; Manunta, Giovanni, «Defining Security», *Diogenes Paper*, N° 1, Cranfield Security Centre, The Royal Military College of Science, marzo 2000.

⁸ Baldwin enfatiza claramente que tiempos y costos son elementos críticos en la toma de decisiones políticas respecto de la seguridad.

the principle (...) 'There ain't no such thing as a free lunch' »⁹.

Es aquí donde resulta más complejo discernir qué es exactamente lo que se ha buscado proteger en la estructura de seguridad de la región. Sin duda, en la Conferencia Especial sobre Seguridad de México, 2003, se estableció claramente que la soberanía de los Estados no es un elemento en discusión. Sin embargo, al parecer, la explicitación de las políticas relativas a la protección de los intereses de un Estado que no vayan por la senda de lo políticamente correcto y aun cuando estas se den en la práctica, dejan de ser políticas de seguridad y se convierten en cualquier otra cosa que no sea seguridad. Al respecto, no deja de ser sorprendente el uso político coyuntural de la seguridad como concepto, de tal modo que en forma muy poco prolija, pasa de ser un asunto de desarrollo a uno de interés nacional, y viceversa. Con esto, no pretendo reforzar los planteamientos de la seguridad nacional propia del contexto de Guerra Fría, a cuyo alero se han cometido muchos errores históricos graves e imborrables, pero sí hacer hincapié en el uso antojadizo del apellido «seguridad» por motivos que obedecen mucho más a razones de equilibrio político regional que estrechamente vinculados a los conceptos de seguridad pura.

Cuando se trata de discutir acerca de las relaciones internacionales contemporáneas en el contexto regional del subsis-

tema América Latina, la necesidad de contextualizar la citada dinámica pendular entre realistas, liberales y críticos nos lleva a los orígenes de una región desde el punto de vista geográfico y cultural.

El uso político coyuntural de la seguridad como concepto no deja de ser sorprendente.

Para comprender cómo comienza este subsistema, así como los patrones que se observan aún hoy en la dinámica en las relaciones internacionales de la región, es necesario remontarse a sus orígenes históricos. Lo que una vez fue un subsistema, actualmente se ha separado en cuatro diferentes¹⁰. Por una parte, tanto el Caribe como América Central se separaron de los acontecimientos políticos del sur desde el siglo XIX. A fines de ese mismo siglo, se comprueba otra separación entre las zonas de influencia del Pacífico y el Atlántico, que incluyen algunos países aislados del mar, como Paraguay y Bolivia luego de la Guerra del Pacífico. La zona andina, mucho más ligada al Pacífico, tiene una línea divisoria en Ecuador, mientras que la zona Atlántica ha resultado en un claro bloque de Brasil al sur, en tanto Guyana, Suriname y la Guayana francesa se encuentran más vinculados al Caribe. Estas cuatro subáreas se han transformado en tres subsistemas. Para el presente

⁹ Baldwin, *op. cit.*, p. 16. TANSTAAFL es el acrónimo del adagio *The Aint't No Such Thing As A Free Lunch* (que podría traducirse como «no hay nada gratis en la vida»).

¹⁰ En este punto, no se intenta debatir acerca de las razones específicas sino constatar en la práctica la realidad de un grupo de países que permiten llevar a cabo un estudio comparado, y que obedecen a la definición de un *security sub complex*.

análisis resulta útil, el que fusiona las zonas de influencia del Atlántico y Pacífico en el sur: el ABC más Uruguay, Paraguay, Perú, Bolivia y Ecuador y que para efectos de los últimos acontecimientos en política internacional debe incluir en algunos casos a Colombia y Venezuela¹¹.

La cooperación se daba en términos puntuales y la seguridad individual representaba la inseguridad del otro.

Por una parte, y siguiendo un enfoque realista en que prima el equilibrio de poder, el origen de los enfoques de seguridad se orienta a la protección de los límites del Estado. En otras palabras, a la construcción de un subsistema de Estados independientes en el siglo XIX, en el que pese a los predicamentos bolivarianos la cooperación se daba en términos muy puntuales y donde la seguridad individual representaba la inseguridad del otro¹². Por otra parte, los intentos por entender la dinámica de la región desde el punto de vista de la cooperación, han procurado de manera más optimista que real reforzar los predicamentos vinculados al desarrollo, el comercio y la profundización de la democracia, trayéndonos bruscamente a una América Latina más propia del siglo XX que del siglo anterior. Desafortunadamente, los intentos por integrar la región en un bloque no han tenido los efec-

tos que muchos estudiosos quisieran, provocando un temible vacío de ejemplos concretos para poder profundizar estos estudios. En este caso, ha sido más factible encontrar intentos liberales por profundizar la democracia, pero cada «Estado en su casa» y no por la vía de la integración política regional.

De esta manera, los intentos por lograr una integración política han sido infructuosos, y pese a lo que se quisiera, ni el propio Mercosur ha logrado consolidar parte de las expectativas que se habían cifrado en él. Temas claves de la seguridad internacional del subsistema Cono Sur han vuelto a tomar la senda de los conflictos limítrofes, el suministro de energía y la falta de consenso acerca de una visión común para el Cono Sur. En este sentido, y para el caso específico de Chile, lograr evaluar exactamente hasta qué punto constituye una demanda por fijar el límite marítimo, una salida soberana al Pacífico o el incumplimiento de contratos de suministro energético, nos lleva a formular la pregunta más elemental y a la vez menos explicitada del último tiempo: ¿Qué es exactamente lo que Chile quiere proteger con vistas al corto, mediano y largo plazos? ¿Qué entes, qué valores adquiridos, por qué medios, a qué costo y por cuánto tiempo?¹³.

¹¹ Estos países son los mismos que plantean Buzan y Waeber, *op. cit.*, como «RSC sub complex southern cone».

¹² Hurrell, Andrew, *op. cit.*

¹³ En general la definición de seguridad como concepto, de Baldwin, implica responder a estas preguntas. Sin embargo el grado de especificación dependerá de lo que quieran medir los indicadores operativos.

EL CONO SUR COMO *REGIONAL SECURITY*
SUB COMPLEX Y EL CASO DE CHILE

Para América Latina, la historia nos dice qué patrones constantes de equilibrio de poder han puesto al Estado en el primer lugar de los entes a proteger. Paradójicamente, en los últimos quince años en Chile la definición de seguridad ha descuidado el aspecto regional. La búsqueda y obtención de una situación nacional e internacional bastante favorable en términos de bienestar económico y social, no logró por sí misma que gozáramos de un entorno apacible. Por el contrario, se ha demostrado que el costo de alcanzar dicho bienestar es en sí una causa objeto de crítica y ha generado una poco confortable situación en términos de seguridad y estrategia política con nuestros vecinos. Ya sea porque los temas limítrofes se utilicen como medio para ganar espacios de negociación en otros planos, o ya porque el péndulo oscila hacia el lado crítico en la región, el hecho es que resulta bastante desconcertante percibir que la decisión estratégica adoptada por la conducción política de Chile en 1990, y que buscó garantizar una transición pacífica a la democracia y sin sobresaltos sociales que la pusieran en riesgo, se transformó casi quince años después en una amenaza para el Estado de Chile. Lo anterior se convierte en un punto, por decir lo menos, interesante para reflexionar.

En este caso entonces, la pregunta debiera ser: ¿A qué costo una política diseñada para obtener seguridad en un sentido amplio, se ha traducido en una amenaza para el desarrollo del Estado en el sentido entendido hasta ahora?

El entorno no fue apacible pese a la situación favorable en términos de bienestar económico y social.

Siguiendo este argumento, y centran-do la atención en el contexto de la región, cuando se trata de aplicar la teoría de los complejos regionales de seguridad (regional security complexes, RSC)¹⁴ a la experiencia del Cono Sur, Buzan y Waever identifican dos premisas cruciales para la región: la presencia de Estados Unidos en el continente, y la probable división de la región sudamericana en dos subcomplejos: el norte y el Cono Sur¹⁵. En este sentido, Chile es considerado parte del subcomplejo del Cono Sur, y por lo tanto su seguridad no puede concebirse separadamente de la de sus vecinos¹⁶.

En función de los planteamientos de Buzan y Waever sobre el subcomplejo Cono Sur, existen dos aspectos que vale la pena revisar desde una perspectiva local, aunque ello signifique ir, parcialmente, contra los planteamientos de Burr.

Uno de ellos es el que plantea un «equilibrio inusual» entre los niveles que

¹⁴ Buzan, Barry y Ole Weaver, *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge Cambridge University Press, 2003.

¹⁵ Buzan y Waever, *op. cit.*, p. 304.

¹⁶ Buzan y Waever, *op. cit.*, pp. 45-49.

influyen en la definición de seguridad de la región, donde ningún nivel predomina sobre otro en la configuración de política del complejo, en circunstancias de que el nivel interno tiene la mayor importancia según las presiones internas que se den en cada uno de los Estados que lo componen, tales como límites y energía. Un segundo aspecto es el optimismo con que los autores observan el desarrollo de Mercosur como «la» estructura de integración.

Hay un equilibrio inusual entre los niveles que influyen en la definición de seguridad de la región.

A los efectos del presente análisis, el nivel interno es probablemente, el que deja una huella más clara cuando se trata de responder a las preguntas básicas acerca de seguridad, tomando cada una de las respuestas nacionales como la base de una sumatoria que no integra sino que agrega prioridades a una agenda imperfectamente común. En el caso de Chile, no solo la democratización sino también el modelo económico y el pasado autoritario fueron las premisas que modelaron la definición de seguridad durante la década de los años noventa, opción que dejó las puertas abiertas a reclamaciones por parte de nuestros vecinos y falta de confianza en las medidas económicas adoptadas al comienzo del siglo XXI. Paradojalmente, fue precisamente esta decisión la que al parecer explica el éxito internacional de la estrategia chilena, así como la estabilidad y el bienestar de que disfruta su población.

En este sentido, las preguntas que surgen a partir del planteamiento inicial del presente artículo son: ¿se ha transformado la decisión tomada por Chile, en lo que se entendió como seguridad en un sentido amplio a inicios de los años noventa, en una amenaza casi diez años después? ¿Es una amenaza para la región hablar de ‘éxito chileno’ como comúnmente se hace? En otras palabras, si el Cono Sur ha sido considerado como una zona de paz, ¿qué representa entonces la in-seguridad entre los países de la región, frente al accionar de Chile? Sin duda, el problema de fondo es que al utilizar el término seguridad se está utilizando lo que debe entenderse como amenazas, y no lo que realmente es la seguridad, como condición asignada, derivada de percepciones y que tiene mucho más que ver con lo que somos, lo que queremos ser, y con lo que nos atemoriza.

Entonces, al retomar la impresión de que muchos de los estudios relacionados con los conceptos de seguridad provienen de afuera, la idea es tomar de ellos las bases conceptuales, pero preguntarnos y contestar lo más honestamente posible hasta qué punto hemos usado la seguridad como un fin de política interna más que como un medio en materia internacional, y cuál es el verdadero vínculo entre los planes de política exterior, el discurso internacional y la realidad de cada Estado en un momento en que la democracia ya no es un ideal sino un compromiso real que nos exige trabajar diariamente por su profundización.

En Chile el debate interno sobre la seguridad tiene aparentemente dos limitaciones: una es una suerte de ‘obligación

histórica' asumida desde 1990, de considerar todas las visiones posibles para así mitigar el efecto de la doctrina de la seguridad nacional en la perspectiva de la Guerra Fría. La segunda limitación, es la que se refiere a un notable divorcio entre el discurso y la acción. En este último punto, la política de seguridad se encuentra radicada en un «triángulo de las Bermudas» entre el palacio presidencial de La Moneda, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa, en un área de escaso conocimiento público, dificultades y descoordinación decisional, que no solo tendría efectos prácticos sino también a nivel de gran estrategia.

Más que conceptualizar hay que responder a las preguntas básicas sobre la seguridad.

Cuando nos corresponde contestar las preguntas básicas acerca de la seguridad: el problema es ¿seguridad para qué valores?, ¿cuánto es seguridad?, ¿seguridad de qué amenazas?, ¿a través de qué medios?, ¿a qué costo?, ¿por cuánto tiempo?¹⁷. Mucho más que la conceptualización en sí misma, es preciso responder a estas preguntas de tal forma que resulte más fácil adoptar y comprender la toma de decisiones de política, que para Baldwin se traduce en responder de la siguiente

forma: «*Each of the dimensions can be specified in very broad or very narrow terms. Not all the dimensions need to specify all the time*». Pero más que nada, «*For most purposes, however, meaningful scientific communication would seem to require at least some indications of how much security is being sought for which values of which actors with respect to which threats. For purposes of systematic comparison of policy analysis, the last three specifications, i.e., means costs and time period, must be specified*»¹⁸.

Chile ha desarrollado una estrategia internacional exitosa desde 1990, basada en acuerdos de libre comercio y estabilidad macroeconómica. Sin embargo, esta estrategia de política exterior, con fuerte énfasis en aspectos económicos, ha descuidado la posible, lógica y más aún, tradicional reacción de la región. La inseguridad ha aumentado, bajo el nombre de límites y críticas a la actuación regional. En este panorama bastante más cercano a las dinámicas de equilibrio de poder, las visiones liberales no lograron prevenir oportunamente el surgimiento de amenazas –si y solo si realmente lo son– en las relaciones vecinales, dejando un extraño espacio de indefiniciones en relación con lo que realmente Chile desea proyectar en términos de seguridad internacional, no solo a la región, sino al sistema internacional.

¹⁷ Baldwin, David A., *op. cit.*

¹⁸ Baldwin, p. 17, énfasis de la autora.