



EVOLUCIÓN E INCIDENCIA DEL PARADIGMA GEOPOLÍTICO SUDAMERICANO EN LA SEGURIDAD REGIONAL

Jaime Sepúlveda Cox*

En el presente trabajo el autor describe resumidamente la evolución del Paradigma Geopolítico Sudamericano a partir de la Guerra Fría y con posterioridad a ella, y las tendencias que actualmente lo caracterizan. Simultáneamente establece los factores que inciden en la necesidad de actualizar las organizaciones que constituyen el Sistema de Seguridad Interamericano y el nacimiento de la Unión Suramericana de Naciones como entidad netamente Sudamericana.

- **Introducción.**

El paradigma geopolítico sudamericano evidencia dos vertiginosos cambios en las últimas décadas, los que inciden en las Organizaciones del Sistema de Seguridad Regional. El primero y tal vez el más importante, se genera con el término de la Guerra Fría y el derrumbe de la Unión Soviética dejando a Estados Unidos como la única potencia capaz de influir sin ningún tipo de contrapesos en nuestro subcontinente. El segundo cambio se produce tras los atentados terroristas del 2001 y la posterior reorientación de casi todos los esfuerzos de la política exterior estadounidense hacia otras regiones del mundo, lo que incentivó el surgimiento de corrientes frontalmente opuestas a los Estados Unidos en nuestra región. El presente trabajo se orienta a revisar los mencionados cambios y sus efectos más importantes.

- **Tendencias durante la Guerra Fría.**

Durante este período, Sudamérica, al igual como el resto del mundo, fue un campo de enfrentamiento indirecto

entre las superpotencias. Así, las tendencias geopolíticas fueron definiéndose por la acción de Estados Unidos, que a través de distintos mecanismos incidía con fuerza en el ámbito político y de seguridad, en tanto que la Unión Soviética hacía lo suyo a través de los partidos comunistas locales e infiltrando ideológicamente a los movimientos sindicales y estudiantiles, llegando a impulsar la subversión y la guerrilla en algunos países de Latinoamérica.

En ese contexto, surge el Sistema de Seguridad Interamericano, el cual quedó conformado por una red de instituciones, tratados y regímenes comunes a todo el Continente, donde la entidad más antigua, que fue creada en 1942, en plena guerra mundial, fue la Junta Interamericana de Defensa-JID, la cual fue concebida como una Organización Militar y de Defensa Regional, que más tarde se transformaría en un Foro Internacional destinado a prestar servicios de asesoramiento técnico, consultivo y educativo, en asuntos militares y de defensa en el hemisferio.

* Capitán de Navío IM. Oficial de Estado Mayor. Ingeniero Militar Politécnico. Magíster en Ciencias Navales y Marítimas. Magíster en Ciencia Política Integrada. Profesor de Análisis Internacional de la Academia de Guerra Naval y Profesor de Post-Grado de la Universidad Andrés Bello y Universidad de Viña del Mar. Preclaro Colaborador de la Revista de Marina, desde 1999.



Otro elemento relevante en el Sistema es el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca-TIAR, que en su parte medular señala que en caso de un ataque armado por cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de las Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inminente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce la Carta de las Naciones Unidas. En este contexto, se articula un mecanismo de respuesta colectiva frente a un enemigo externo común, el que durante la Guerra Fría estaba representado por los integrantes del Bloque Soviético.

Asimismo, el 30 de abril de 1948, se suscribe el llamado Pacto de Bogotá, mediante el cual los países signatarios se imponen la obligación de resolver sus conflictos a través de medios pacíficos. Es decir, frente a un diferendo se obligan a agotar los mecanismos regionales de solución antes de acudir al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. También en el año 1948 se crea el Foro Internacional más relevante de la región, la Organización de Estados Americanos, OEA, la cual tiene como propósito fundacional agrupar a los países del hemisferio occidental para fortalecer la cooperación mutua en torno a los valores de la democracia, defender los intereses comunes y debatir los grandes temas de la región y el mundo.



El sistema descrito originó un panorama geopolítico en el que predominó una hegemonía indiscutible de los planteamientos políticos y de seguridad estadounidenses, ya que si bien algunos países se alinearon, temporalmente a veces, con el Bloque Soviético, éstos siempre constituyeron una absoluta minoría. Asimismo, cuando la adhesión a Estados Unidos se debilitaba, la respuesta de Washington se concretaba a través de una presión que utilizaba toda la amplitud del mencionado Sistema con el fin de revertir la situación, incluyendo el apoyo a la instauración de gobiernos de facto de mayor afinidad.

Las variables económicas relativas a la Región, no figuraron en las áreas de interés estadounidenses. Muy por el contrario, sus objetivos apuntaron a estimular la heterogeneidad, para mantener la dependencia económica de los estados integrantes y evitar un competidor emergente en lo político y económico. La excepción a esta generalidad fue Brasil, el que recibe un importante apoyo en lo económico en retribución a la participación de sus fuerzas militares en la Campaña de Europa en la IIª Guerra Mundial.

A pesar de lo anterior y ante los intentos de penetración soviética en el continente, a partir de la década de los 60, Estados Unidos modifica su política continental generando lo que se conoció como "La Alianza para el Progreso", que consideraba un importante apoyo económico para facilitar el despegue de las eco-

nomías y la lucha contra el subdesarrollo; sin embargo, su impacto no fue lo suficientemente efectivo como para modificar las condiciones que lo motivaron. De igual forma genera nuevos mecanismos de cooperación tendientes a oponerse a la penetración comunista en su área de dominio más cercana, todo ello orientado a evitar la futura repetición de un caso como el de Cuba.

Finalmente, el conflicto de las Malvinas fue el elemento geopolítico que gatilla un marcado alejamiento político de parte importante de Latinoamérica respecto de los Estados Unidos, ya que el TIAR, base del sistema regional de seguridad, no actúa y mientras el conglomerado regional en forma mayoritaria solidarizaba con la posición Argentina, los Estados Unidos apoyaba al Reino Unido.

- *Tras el Término de la Guerra Fría.*

El inicio de la década del noventa, con el derrumbe de la Unión Soviética y consecuentemente, con el término de la Guerra Fría que sitúa a Estados Unidos como la única superpotencia global, constituye un hito relevante que incide en el esquema geopolítico sudamericano, ya que los estados que lo integran ya no tienen la posibilidad de alineamientos con otra superpotencia, como ocurrió durante la Guerra Fría.

Por otra parte, al finalizar la confrontación Este-Oeste y desaparecer el enemigo externo común, así como con el advenimiento progresivo del fenómeno de la globalización, fue posible centrar el eje de las relaciones hemisféricas en el ámbito del comercio y la colaboración, reemplazando algunos de los antiguos temas ideológicos, políticos y geoestratégicos que gravitaron por largos años. En ese contexto toman fuerza organizaciones orientadas a la integración comercial, como el Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones y otros, las que permitieron aumentar las confianzas entre los países y, sobre esa base, concretar algunos avances más allá de los aspectos meramente económicos.

Lo anterior origina tendencias tanto favorables como desfavorables en relación a la seguridad. Entre las tendencias favorables es destacable la transición hacia una forma de gobierno de tipo democrático liberal de algunos países del subcontinente, como consecuencia de que los Gobiernos Militares ya no eran necesarios para enfrentar la subversión marxista y, por ello, ya no contaban con el apoyo estadounidense. En algunos casos ello incidió en una disminución de los nacionalismos exagerados o irracionales que en ocasiones se observaron durante la Guerra Fría, lo que sumado a los efectos propios de la globalización, contribuyó a generar nuevas instancias de cooperación e integración que permitieron superar antiguos recelos, solucionar pacíficamente algunos conflictos territoriales y fronterizos de antigua data e, incluso, desarrollar esfuerzos tendientes a evitar futuros conflictos a través de la implementación de Medidas de Confianza Mutua, lo que se traduce en una marcada tendencia a la disminución de los conflictos interestatales.

En oposición a estos éxitos, las tendencias desfavorables están marcadas



Símbolos de término de la Guerra Fría.

por un aumento de la violencia intrastatal y de los conflictos transnacionales, lo cual, tras un primer análisis, suele atribuirse a una consecuencia de la globalización, al sostenerse que ese fenómeno agudiza el bajo desarrollo socioeconómico de muchos estados, generando con ello el ambiente propicio para el surgimiento de criminalidad interna y externa, y para la propagación de amenazas emergentes transnacionales como las migraciones no deseadas, el narcotráfico, el tráfico de armas y el lavado de dinero, entre otras que impactan la seguridad y que producen inestabilidad regional. Sin embargo, al observarse la existencia de políticas poco definidas frente a la globalización, pareciera que la inestabilidad regional responde en mayor medida a fallas políticas que evidencian algunas sociedades, lo que las hace avanzar y retroceder en forma intermitente, en busca de acuerdos sociales que no logran concretar. Ello se traduce en crecientes desniveles de desarrollo y, consecuentemente, en un panorama de seguridad muy desunido entre los distintos países.



Tráfico de drogas a gran escala.

Como elemento de continuidad puede señalarse el hecho que Estados Unidos sigue siendo el actor principal y ejerciendo una influencia gravitante, en particular en materias económicas y de seguridad. En general, se orientó a imponer un modelo político que buscaba reforzar los sistemas democráticos, impulsar la solución pacífica de controversias, trabajar para enfrentar en conjunto el tráfico de drogas y el terrorismo e impulsar el libre mercado y la integración regional.

En el sentido descrito, existen algunas iniciativas destacables. El 27 de junio de 1990, el Presidente Bush citó a los embajadores latinoamericanos a la Casa Blanca para anunciarles la "Iniciativa para las Américas: Una Asociación para el Comercio, las Inversiones y el Crecimiento". Una segunda iniciativa denominada "Estrategia de Seguridad de Estados Unidos para las Américas", es firmada por el Presidente Bill Clinton, y anunciada en la ya mencionada Cumbre de las Américas de Miami, en diciembre de 1994. En esa oportunidad, se adquiere el compromiso de crear una zona de libre comercio para las Américas, esto es, un megamercado de 12 trillones de dólares para unos 800 millones de consumidores y una aproximación cooperativa a los problemas comunes. Como se sabe, esta iniciativa no ha podido concretarse por oposición de algunos países latinoamericanos liderados por Venezuela que consideraban otra alternativa.



El tráfico de armas y el lavado de dinero constituyen nuevas amenazas.



Cumbre de las Américas en Miami, 1994.

Como complemento a las iniciativas estadounidenses mencionadas, siguen una importante cantidad de reuniones cumbres y ministeriales, junto a la creación de estructuras y organismos con fines específicos.

- Cambios en el Sistema de Seguridad Regional.

Otra consecuencia importante de las transformaciones del sistema Internacional radica en el hecho que, al desaparecer el enemigo común que representaba el régimen soviético, desaparecen las bases estratégicas que sustentaron la existencia de la JID y el TIAR, abriendo un período de incertidumbre, ya que el sistema de seguridad vigente en los años noventa se transformó en un elemento de escasa utilidad, el cual necesitaba adaptarse a un mundo donde la inestabilidad, como se mencionó anteriormente, procedía de los problemas de gobernabilidad o de enemigos no ideológicos. Por ello, a partir de 1991 comenzó el esfuerzo de readaptación con la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica, dependiente del Consejo Permanente de la OEA, y luego, con el desarrollo de la Cumbre de las Américas en Miami en 1994, donde se concretan los primeros intentos de reflexión y propuestas de reforma al Sistema, intentándose redefinir el concepto y las instituciones de seguridad hemisférica desde una perspectiva “actualizada e integral de la seguridad y el desarme, para poder dedicar la mayor cantidad de recursos

al desarrollo económico y social de la región”.

En la Cumbre de las Américas de Santiago de Chile en 1998, los Jefes de Estado y de Gobierno encargaron a la Comisión de Seguridad Hemisférica el desarrollo de un análisis profundo sobre el concepto de seguridad internacional en el Hemisferio, y el estudio de la forma de fortalecer las alicaídas y obsoletas instituciones del Sistema Interamericano de Seguridad. También se programa una Conferencia Especial de Seguridad a comienzos de la década del 2000, para flexibilizar la arquitectura de la seguridad hemisférica.



Cumbre de las Américas. Santiago de Chile, 1998.

Cuando se preparaba la mencionada Conferencia ocurren los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos, por lo que la reformulación de la seguridad hemisférica se enlazó a partir de ese momento con una respuesta mucho más amplia, diseñada con fuerte influencia de los Estados Unidos, ante las nuevas amenazas y desafíos del mundo global.



El atentado terrorista de las Torres Gemelas efectuado el 11 de septiembre de 2001.

En el año 2002 se materializa la Declaración de Bridgetown, que oficializa el concepto de la seguridad multidimensional como respuesta a las amenazas vigentes; en el 2003, la Declaración sobre Seguridad en las Américas (DSA), que evidencia una voluntad colegiada en el sentido de insertar nuevas concepciones a la temática de seguridad y defensa, que hacen evolucionar el sistema desde un enfoque colectivo, concebido para enfrentar un enemigo común, hacia una seguridad cooperativa ajustada a las características de las nuevas amenazas; y, en el 2008, el Compromiso de Seguridad Pública de las Américas, que se orienta a fortalecer los esfuerzos para enfrentar las amenazas intraestatales y consolidar la evolución del sistema.

- **Actuales Tendencias Geopolíticas en Sudamérica.**

Con posterioridad a los atentados terroristas del 2001, es posible evidenciar un cambio profundo en la política exterior estadounidense, que haciendo centro de gravedad en otras regiones del mundo, daba menor importancia a Sudamérica Latina, tanto a nivel gubernamental como en el mundo empresarial, financiero y académico. Ello facilitó la aparición de gobiernos con postulados opuestos a la visión estadounidense clásica, que en ciertos casos encontraron apoyo en sociedades carentes de líderes capaces de mantener la gobernabilidad y ejercer "Buen Gobierno" bajo parámetros de una democracia auténtica, lo que dio paso a experimentos populistas y a la configuración de al menos tres ejes que podrían caracterizar el paradigma geopolítico actual en Sudamérica.

El primero corresponde al eje del Alba, encabezado por el Gobierno de Venezuela y financiado por el alto precio del petróleo producido por ese país, el cual desarrolla una estrategia antiestadounidense generando una suerte de Guerra Fría Asimétrica del tipo Revo-

lución-Imperialismo, en la que busca incorporar aliados en el continente y fuera de éste. Su accionar se ha caracterizado por la intrusión en asuntos de política interior de otros Estados de la región a través del apoyo directo o de la diplomacia paralela directa con los pueblos, con la sociedad civil, con las organizaciones no gubernamentales, etc., a las cuales incentiva a través del financiamiento de sus actividades. Asimismo incentiva el acercamiento político y económico a potencias antiestadounidenses, como Rusia, China e Irán. A la zona de Influencia del Alba pertenecen Bolivia y Ecuador, y en general, cuenta con la capacidad de influir en varios ámbitos en los países de la región.



Refinería de petróleo venezolana.

El segundo eje es aquel que aparece como más cercano a Estados Unidos, país que conserva un importante grado de influencia en Sudamérica, aun cuando sus políticas generan reacciones convergentes y divergentes, lo que suelen fragmentar las relaciones intrarregionales incidiendo en el desarrollo de una Política Exterior Sudamericana menos dependiente de la mencionada superpotencia. En este sentido, el modelo estadounidense constituye una continuidad con respecto a los propósitos de reforzar los sistemas democráticos, solucionar pacíficamente las controversias y fomentar el libre mercado y la integración. Los países que pueden identificarse con mayor claridad en este bloque son

Colombia, Chile y el Perú, este último durante el gobierno de Alan García.

El tercer eje parece estar compuesto por aquellos países que no pertenecen a ninguna de las tendencias mencionadas y que mantienen un mayor grado de independencia, lo que les permite beneficiarse con acuerdos económicos y coincidencias políticas selectivas con los otros grupos; como también, por aquellos otros con intereses de liderazgo propio, como podría ser el caso de Brasil que ostenta la condición de Potencia Regional y fuerte influencia en el subcontinente a través del Mercosur y del Tratado de la Cuenca Amazónica.

A pesar de la forzada identificación de estos bloques, la mayoría de los países del subcontinente no muestran con claridad una alineación en torno a ninguno de ellos. Muchos pertenecen a más de un bloque y en general los alineamientos no son absolutos y presentan características muy variables, lo que junto con validar la evolución del Sistema de Seguridad anteriormente descrita, abre las posibilidades para alcanzar un mayor entendimiento y una cooperación más amplia.

En este contexto, nace la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), incluyendo su Consejo de Defensa Suramericano (CDS), con el fin de establecer políticas y mecanismos que promuevan el diálogo fluido y los consensos en temas de defensa en Sudamérica. Este tratado, firmado en mayo de 2008, nace bajo el anhelo de crear una organización internacional que permita la acción en conjunto en busca de favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur. Su objetivo principal se orienta a crear un espacio común de trabajo, integrado en lo político, social, cultural, económico, financiero y ambiental, tomando como base los logros y avances alcanzados por los procesos existentes en Sudamérica. Asimismo, busca alcanzar la Igualdad

Socioeconómica, la Inclusión Social y el Fortalecimiento de la Democracia. En relación a la seguridad, el CDS reafirma la perspectiva de construir una zona de paz y cooperación, y ratifica el respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; la no intervención en sus asuntos internos; y, la autodeterminación de los pueblos.



Tercera Reunión de UNASUR, Quito, Ecuador.

La creación de UNASUR, cuyos propósitos en cierta medida se sobrepone con los de la Organización de Estados Americanos, marca la tendencia de los países sudamericanos a mantener un mayor grado de independencia política con respecto a los Estado Unidos, país que aún mantiene una trascendencia relevante en la región. La futura orientación de UNASUR y, consecuentemente, su incidencia geopolítica en la región, dependerá fundamentalmente del país que le corresponda y que pueda asumir en forma efectiva su liderazgo, ya que la organización podría correr el riesgo de transformarse en una tribuna para discutir temas internos o aspectos de interés particular de algún estado que busque respaldo fuera de las respectivas fronteras. Lo anterior puede generar diferencias y climas de conflictos al interior de la organización, tal como se evidencia, por ejemplo, en las pasadas iniciativas de tratar en UNASUR el tema de las bases norteamericanas en Colombia o el problema de la mediterraneidad de Bolivia.

- Reflexiones Finales.

A modo de reflexión final, es posible sostener que América del Sur presenta un complejo, difícil y cambiante panorama geopolítico en los últimos cincuenta años, por lo que el desarrollo, el progreso y la seguridad dependen, en gran medida, del desafío que implica consensuar regionalmente iniciativas políticas que muchas veces conllevan medidas impopulares y reformas que pueden ser resistidas por grupos de presión afectados, pero que resul-

tan indispensables para avanzar hacia democracias fuertes con instituciones modernas y eficientes que aseguren la estabilidad y el desarrollo.

Los ejes geopolíticos esbozados evidencian diferencias de visión política y de integración, junto a la ausencia de un liderazgo real y efectivo a nivel regional. A pesar de lo anterior, las características especiales de Sudamérica hacen posible la implementación de medidas conducentes a consolidar la paz, confianza, seguridad y cooperación en las Américas.

* * *



BIBLIOGRAFÍA

1. Lora, Manuel F. *Apuntes "Ambiente de Seguridad Global"*, Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, Washington, 2009.
2. Lora, Manuel F. *Apuntes "Ambiente de Seguridad de las Américas"*, Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, Washington, 2009.
3. Pacheco Gaitán, Guillermo. "El Régimen Interamericano de Seguridad: Vino Nuevo en Odres Viejos?...", Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, Washington, 2009.
4. Sepúlveda Cox, Jaime. *Los Cambios Externos que influyen en la Seguridad Nacional*, Escuela de Verano -2006, Universidad de Viña del Mar.
5. Manzano Soko, Óscar. *Los Imperativos de Seguridad y Defensa: La Perspectiva Naval*, Revista de Marina-Chile N° 5/2004, pp. 419-426.
6. Mora Cortes, David. *Análisis y Reflexiones acerca de la Seguridad Hemisférica*, Revista Política y Estrategia-Chile N° 93/2004, pp.9-28.
7. Bodemer, Klaus. *El Nuevo Escenario de (in)seguridad en América Latina*, FLACSO- Chile, 2003.
8. Sepúlveda Cox, Jaime. *Geopolítica, Evolución y Vigencia a fines del Siglo XX*, Ediciones Academia de Guerra Naval, Chile, 2000.
9. Sepúlveda Cox, Jaime. *Globalización y Geopolítica, Impactos del Nuevo Escenario en el Estado Nación*, Revista de Marina-Chile N° 2/1998, pp.169-177.