Seguridad colectiva regional: ¿es Latinoamérica ajena a este concepto?

Regional collective security: is Latin America alien to this concept?

Capitán de Corbeta Sandro Daniel Samanez Mariscal
Se graduó de la Escuela Naval del Perú como alférez de fragata en 2006. Es calificado en Guerra de Superficie y graduado de honor del curso de Oficial de División Internacional de la Escuela de Oficiales de Guerra de Superficie en Newport (Rhode Island, Estados Unidos). Asimismo, es graduado del Curso Básico de Estado Mayor en la Escuela Superior de Guerra Naval, del Programa de Comando y Estado Mayor Conjunto de la Escuela de Fuerzas Canadienses de Toronto (Canadá), del curso de especialización en Ciencias Sociales y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y del curso de Planeamiento Operacional Conjunto de la Universidad Conjunta de Operaciones Especiales de Florida (Estados Unidos). Posee el grado de magíster en Estudios de Defensa de la Escuela Real Militar de Kingston (Canadá). Ha prestado servicios a bordo como oficial de dotación del BAP Palacios (FM-56), BAP Mariátegui (FM-54), BAP Villavisencio (FM-52) y BAP Quiñones (FM-58), y como comandante del BAP Caloyeras (ACA-111). En dependencias terrestres ha servido en la Comandancia de la Primera Zona Naval y la Comandancia de Ciberdefensa. Se desempeña como jefe del Departamento de Operaciones del BAP Aguirre (FM-55).

Resumen: El presente artículo discute los orígenes del concepto de seguridad colectiva regional, con la tesis de que fueron concebidos en Sudamérica, pero se extendieron a la región latinoamericana por los intereses estratégicos de Estados Unidos de América. El texto argumenta también que el concepto de seguridad antes descrito mantiene vigencia a través de los programas de cooperación y asistencia en seguridad ofrecidos por Estados Unidos de América para abordar las principales amenazas en la región latinoamericana.

Palabras clave: seguridad colectiva, Doctrina Monroe, Unión Panamericana, Organización de Estados Americanos, Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Junta Interamericana de Defensa, programas de cooperación y asistencia en seguridad, Latinoamérica.

Abstract: *This article discusses the origins of the concept of regional collective security, arguing that they were conceived in South America, but extended to the Latin American region by the strategic interests of the United States of America*

(USA). The text also argues that the concept of security described above remains valid through Cooperation and Assistance Security Programs offered by the USA to address the main threats in the Latin-American region.

Keybords: *collective Security, Monroe Doctrine, Pan American Union, Organization of American States, Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance, Inter-American Defense Board, Cooperation and Assistance Security Programs, Latin-America.*

Introducción

Un requisito vital para las sociedades humanas organizadas es considerar medidas para contrarrestar amenazas que atenten contra la condición de certeza percibida con respecto al desarrollo seguro de sus objetivos sociales y económicos. Esta percepción es la seguridad[1].

La humanidad ha liderado una evolución histórica hacia el progreso de Estados-Nación como un común denominador para organizar sociedades a partir de la paz de Westfalia. Estos Estados están representados por gobiernos que son últimamente responsables de proveer, entre otros aspectos, el bien público de la seguridad a sus gentes, a cambio del pago de impuestos. Sin embargo, ¿qué debería hacer un país si las amenazas sobrepasan sus capacidades o alcances? Una primera aproximación para lidiar con esta cuestión es considerar "que los Estados encuentran seguridad en combinación con otros Estados, que en general comparten algunos de sus valores y la mayoría de sus intereses". En un escenario ideal donde la universalidad es lograda al comprometer intereses nacionales aislados a cambio de una meta común mayor, sería más fácil pensar que "una combinación mundial de todos los Estados dirigida contra los agresores potenciales podría crear un sistema mundial de seguridad colectiva"[2].

El concepto de seguridad colectiva dio unos pasos hacia adelante en el siglo XX, cuando la Liga de Naciones hizo el primer intento de institucionalizar un marco común para determinar qué circunstancias necesitarían una respuesta colectiva contra un acto ilícito hacia cualquiera de sus miembros. Sin embargo, la Segunda Guerra Mundial fue una señal del fracaso de la Liga y la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) trató

1. Pick, Otto y Critchley, Julian. *Collective security.* Londres: Macmillan Education. 1974, p. 15.
2. Pick y Critchley, 1974, p. 15.

de abordar las deficiencias de la anterior con una "mayor capacidad de imposición"[3].

El final de la Segunda Guerra Mundial trajo el surgimiento de Estados Unidos de América junto con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) como superpotencias rivales en un sistema internacional de estructura bipolar. Esta dicotomía generó "sistemas de autodefensa colectiva regionalizadas"[4], representadas por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), liderada por EE.UU., y el extinto Pacto de Varsovia, encabezado por la URSS. A pesar de que estas alianzas no pudieron conformar un sistema de seguridad colectiva en conjunción, representaron "un compromiso conceptual entre el viejo equilibrio de poder, que se volvió incontrolable en un mundo industrializado, y la seguridad colectiva universal"[5].

Es probable que, con el paso del tiempo y la poca efectividad en el ámbito regional del hemisferio occidental, pase hoy desapercibido que los orígenes del concepto de la seguridad colectiva en el mundo se gestaron en América del Sur y que se vieron potenciados porque EE.UU. ha "perseguido objetivos ideológicos en su política hacia América Latina antes, durante y después de la Guerra Fría"[6].

El presente artículo argumentará que el origen del concepto de la seguridad colectiva contemporánea nació en América del Sur, que se extendió primero en Latinoamérica por intereses nacionales de Estados Unidos y que se mantiene vigente a través de los programas de cooperación y asistencia en seguridad liderados por dicho país y que estos mantienen a Latinoamérica familiarizada con el concepto en cuestión. Para tal efecto, la primera parte del texto explicará cómo evolucionó la Doctrina Monroe y de qué manera fue vista por los países latinoamericanos, así como su relación con la Unión Panamericana y la evolución de esta última en lo que hoy es la Organización de Estados Americanos (OEA). Se resaltará también el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Tratado de Río de 1947) y cómo ha funcionado históricamente. La segunda parte discute la política exterior de Estados Unidos hacia Latinoamérica, e identifica sus objetivos estratégicos

3. Miller, Lynn H. "The idea and the reality of collective security". *Global Governance*. Leiden, 1999. Vol. 5, nro. 3, , p. 305.
4. Pick y Critchley, 1974, p. 16.
5. Pick y Critchley, 1974, p. 16.
6. Dominguez, Jorge I. "US- Latin American relations during the Cold War and its aftermath". *The United States and Latin America: The New Agenda*. Cambridge: Institute of Latin America Studies, University of London, Davis Rockefeller Center for Latin American Studies y Harvard University. 1999, p. 33.

en esta región con el fin de entender mejor los intereses de Estados Unidos en desarrollar programas de cooperación y asistencia en seguridad. La tercera parte aborda las amenazas más comunes y significativas a la seguridad de Latinoamérica para establecer una relación de cómo dichos peligros afectan a los intereses de Estados Unidos y su necesidad de promover los programas antes mencionados. La cuarta parte discutirá acerca de los programas de cooperación y asistencia en seguridad más importantes que Estados Unidos ejecuta en Latinoamérica y los actores más significativos del ámbito administrativo y operativo de dichos programas. Finalmente, en la quinta parte se presentarán conclusiones sobre el argumento expresado líneas arriba.

Discusión

Los orígenes de la seguridad colectiva en América

El 2 de diciembre de 1823, el presidente de Estados Unidos de América James Monroe dio un discurso al Congreso en el que expresaba su "apoyo a la independencia hispanoamericana". Esto llegó a ser conocido como la Doctrina Monroe, que era una advertencia contra el intervencionismo de las potencias europeas y los objetivos colonialistas en América, así como una proclamación para establecer una diferencia entre las repúblicas independientes y los sistemas políticos de las monarquías, a la luz de los riesgos "que los esfuerzos de la Santa Alianza para estrangular todo el desarrollo democrático en Europa pudieran extenderse al hemisferio occidental"[7].

La doctrina incluyó como una de sus principales ideas "que los Estados Unidos defendería la independencia de [los] países americanos contra la agresión europea". Esto fue interpretado inicialmente por los nuevos países independientes hispanoamericanos como una garantía de apoyo[8]. Sin embargo, Estados Unidos demostró su falta de capacidad para hacer cumplir esta declaración en 1833, cuando el Reino Unido tomó las islas Malvinas de Argentina[9]; en 1838 y 1845, durante los bloqueos marítimos francés y anglo-francés, respectivamente, a Argentina[10]; y en 1864, durante la guerra de

7. Gilderhus, Mark T.; LaFevor, David C. y LaRosa, Michael J. *The Third Century: U.S. Latin American relations since 1889*. (2.º ed.). Londres: Rowman & Littlefield. 2017, p. 9.
8. Inman, Samuel Guy. "The Monroe Doctrine and Hispanic America". *The Hispanic American Historical Review*. Durham, noviembre de 1921. Vol. 4, nro. 4, pp. 636, 643, 648, 649.
9. Rabe, Stephen G. *The Killing Zone: The United States Wages Cold War in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press. 2012, p. 2.
10. Peterson, Harold F. *Argentina and the United States: 1810-1960*. Albany: SUNY Press. 1964, pp. 123-140.

las islas Chincha entre el Perú y Chile contra España[11] y la intervención de Fuerzas en México en 1862. Por el contrario, cuando Estados Unidos obtuvo el estatus de superpotencia luego de ganar la guerra contra España en 1898[12], el uso y la interpretación de la Doctrina Monroe se hicieron más tangibles y objetivos, pero en un modo que la mayoría de los países de Latinoamérica repudiaron. Un ejemplo claro fue el intervencionismo norteamericano en la separación de Panamá de Colombia en 1903, que le dio a Estados Unidos poder exclusivo sobre la construcción y administración del canal. Este control estratégico fue prontamente aprovechado por la administración de Theodore Roosevelt, quien en 1904 anunció que Estados Unidos empezaría a ejecutar actividades internacionales de índole policial. Este mensaje fue prontamente conocido como el "Corolario de Roosevelt a la Doctrina Monroe [y] sirvió para justificar más de 30 intervenciones armadas en el Caribe durante las siguientes tres décadas"[13].

La intención de unificación de los Estados de la América hispana es más antigua que la de independencia. Sin embargo, fue Simón Bolívar quien intentó hacerla realidad. Con este propósito, en 1824, mientras ejercía la presidencia del Perú, Bolívar invitó a los nuevos países independizados de la corona española y a Estados Unidos a un congreso que eventualmente se realizaría en Panamá del 22 de junio al 15 de julio de 1826, "con el fin de esbozar las bases de [un] pacto de unión, asociación y confederación". La participación de Estados Unidos en el congreso fue considerada porque "la Doctrina Monroe iba a ser proclamada en este". Ambos representantes estadounidenses no llegaron a la reunión por un accidente durante la travesía. Sin embargo, se les había instruido específicamente que "no firmaran ningún tratado de alianza". Del Congreso de Panamá, solo Colombia ratificó posteriormente el pacto de unión[14].

Los países iberoamericanos continuaron reuniéndose esporádicamente después del intento de Bolívar sin conseguir resultados esenciales, pero en 1889 el subsecretario de Estado estadounidense, James Blaine, promovió "la Primera Conferencia Internacional Americana, más comúnmente conocida como la primera Conferencia Panamericana". Parte de la determinación de Estados Unidos para realizar esta reunión fue su recesión económica y el interés en nuevos mercados. Esto fue apoyado por "una comisión especial del

11. Tarver, H. Micheal y Slape, Emily. *The Spanish Empire: A historical encyclopedia*. (Vol. 2. Santa Barbara, California: ABC-CLIO. 2016.
Rabe, 2012, p. 2.
12. Biegon, Rubrick. *US Power in Latin America: Renewing hegemony.* Nueva York: Routledge. 2017.
13. Rabe, 2012, p. 1.
14. Alvarez, Alejandro. *The Monroe Doctrine: Its importance in the international life of the States of the New World*. Nueva York: William S. Hein & Co. 2003, pp. 12-14.

gobierno que había emitido un informe detallando las tremendas posibilidades económicas en América Latina". Blaine tenía dos objetivos principales para la conferencia. Uno era establecer una zona de libre comercio con un arancel externo colectivo para las Américas, también conocido como "unión aduanera", y el otro estaba relacionado con la seguridad y las relaciones internacionales, que consideraba la creación de "un sistema de arbitraje para las controversias internacionales". La conferencia no logró los objetivos propuestos y se desarrolló con gran oposición entre bloques, específicamente por el temor de algunos países a perder el control interno sobre su impuesto a la renta con respecto al primer objetivo, y la ventaja que las naciones más poderosas podrían obtener en caso del segundo. Para abordar esto último, Argentina y Brasil propusieron un acuerdo "que se opondría formalmente a la conquista territorial y los delegados estadounidenses se negaron a aceptarlo". Sin embargo, la reunión llevaría a la creación de organizaciones posteriores, "la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas de 1889 se convirtió en la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas en 1902, y a su vez en la Unión Panamericana de 1910"[15]. Esta última "se convirtió en la secretaría permanente y sede de la Organización de los Estados Americanos (OEA)" en 1948[16].

La Unión Panamericana logró significativas determinaciones en sus primeros años, tales como la "construcción de carreteras que eventualmente unirían América del Norte y del Sur por un ferrocarril panamericano, cuestiones de instalaciones comerciales y desarrollo educativo". Interpretaciones positivas dirían que tanto la Doctrina Monroe como la Unión Panamericana fueron dos herramientas políticas beneficiosas, ya que la primera representaba la voluntad de Estados Unidos de mantener el continente americano libre de la tiranía de monarquías de ultramar, y la segunda significaba el acuerdo hecho por las naciones de América para vivir en armonía promoviendo los principios del respeto, apoyo y paz, "unidos por los grandes ideales de la democracia"[17]. Otras interpretaciones, como se mencionó anteriormente, consideraban a la Doctrina Monroe una justificación adaptable para el intervencionismo de Estados Unidos, sobre todo en Centroamérica, que a su vez afectaba negativamente a la idea del panamericanismo.

---

15. Weeks, Gregory. *U.S. and Latin American Relations*. Nueva York: Pearson Education. 2008, pp. 64-65.
16. Smith, Joseph. *Historical Dictionary of United States-Latin American Relations*. Maryland: The Scarecrow Press. 2007, p. 172.
17. Calderon, Don Ignacio. "The Pan-American Union and the Monroe Doctrine". T*he Journal of International Relations*. Worcester, 1919. Vol. 10, nro. 2, p. 136.

Las ganancias financieras eran indudables, pero una mayor intervención en la "región centroamericana-caribeña" llevó a los países latinoamericanos a creer que los objetivos de Estados Unidos con respecto al panamericanismo eran exclusivamente ejercer la hegemonía regional financiera y política[18]. Un cambio en la percepción latinoamericana hacia mejores términos comenzó debido a la necesidad de Estados Unidos de atender sus problemas internos, que estallaron por la Gran Depresión en 1929. La crisis económica persuadió al presidente Herbert Hoover para que comenzara a dar un paso atrás en la interferencia Latinoamérica a través del poderío militar de Estados Unidos[19]. Hoover también consideró el Memorándum Clark, en el que Joshua Reuben Clark, como subsecretario de Estado, expresó su oposición a creer en una naturaleza intervencionista de la Doctrina Monroe. Sin embargo, el presidente "se negó a refutar públicamente el derecho a intervenir en América Latina"[20].

La desconfianza latinoamericana hacia los intereses de Estados Unidos en el hemisferio occidental comenzó a cambiar una vez que se modificó la Doctrina Monroe "para incluir un consenso regional hacia preocupaciones de seguridad comunes"[21]. Este cambio fue influenciado por la Política del "Buen Vecino" establecida por el presidente de Estados Unidos Franklin Delano Roosevelt, con acciones concretas como la retirada de "tropas y asesores financieros de la región del Caribe", así como el anuncio público oponiéndose al Corolario de Roosevelt[22].

Para 1936, al estar a la vista las posibilidades de una guerra de escala global, las preocupaciones crecieron entre los Estados americanos, los cuales reconocieron una amenaza común y la necesidad de unirse, "permitiéndoles perseguir un propósito de seguridad común y permitiendo que Washington asuma el manto de liderazgo en la región". Por esta razón, la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz en Buenos Aires de 1936 fue de gran importancia, ya que representó una oportunidad única para la cooperación en seguridad y dio origen a la Resolución de Seguridad Colectiva XV de 1940, con el propósito de crear una estructura de seguridad compartida "a través de la Declaración de Asistencia Recíproca"[23].

---

18. Smith, 2007, pp. 172-173.
19. Green, David. *The containment of Latin America: A history of the myths and realities of the Good Neighbor Policy*. Chicago: Quadrangle Books. 1971, p. 13.
20. Rabe, 2012, p. 15.
21. Horwitz, Betty y Bagley, Bruce M. *Latin America and the Caribbean in the global context: Why care about the Americas?* Nueva York: Routledge. 2016, p. 183.
22, Rabe, 2012, p. 15.
23. Horwitz y Bagley, 2016, p. 183.

En 1942, se establece la Junta Interamericana de Defensa (JID), -que fue una organización liderada por Estados Unidos- creada para gestionar la cooperación militar en el hemisferio. Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos y los países latinoamericanos acordaron en 1945, en la "Conferencia Interamericana sobre Problemas de Guerra y Paz en Ciudad de México [...], establecer una Organización Internacional de las Repúblicas Americanas"[24]. El Acta de Chapultepec fue firmada en la conferencia mencionada anteriormente y obligó a los países de las Américas a adoptar un pacto de seguridad mutua, que fue ratificado en 1947 con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, a menudo denominado el Tratado de Río (TIAR).

Finalmente, el sistema interamericano fue oficialmente establecido en 1948, con la creación de la OEA como su parte política y el Tratado de Río como la asociación militar para complementarlo: "los líderes gubernamentales diseñaron [este] sistema regional de seguridad colectiva en una serie de conferencias internacionales en Ciudad de México, San Francisco, Río de Janeiro y Bogotá"[25]. El diseño de la estructura del sistema Interamericano que consideró la JID y el TIAR para seguridad y la OEA para "cuestiones democráticas/económicas"; sigue vigente hasta hoy[26].

La efectividad del sistema interamericano no ha sido positiva históricamente como se evidenció cuando "solo México y Brasil [...] enviaron contingentes militares al extranjero durante la Segunda Guerra Mundial", y a través del intento fallido de Estados Unidos de comprometer el apoyo de las tropas de los países de la OEA para la Guerra de Corea. Colombia fue el único proveedor de tropas porque "los latinoamericanos no percibieron ninguna amenaza comunista para sí mismos y resentían lo que entendían como negligencia de Estados Unidos, específicamente la ausencia de un Plan Marshall"[27].

Política exterior de Estados Unidos hacia Latinoamérica

Como explican algunos de los argumentos mencionados anteriormente, se podría deducir que las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica han sido como una montaña rusa de periodos positivos y negativos. Los hechos duros y fríos son que, en general, Estados Unidos no ha dado prioridad a

24. Horwitz y Bagley, 2016, p. 183.
25. Gilderhus, Mark. T.; LaFevor, David C., y LaRosa, Michael, J. *The Third Century: U.S.-Latin American Relations since 1889*. 2017, p. 106.
26. Horwitz y Bagley, 2016, pp. 184-185.
27. Gilderhus, LaFevor y LaRosa, 2017, pp. 126-127.

Latinoamérica en su política exterior en comparación con otras regiones del mundo, no ha exhibido una gran "relación comprensiva con América Latina o su cultura", tratando de aplicar las elucidaciones estadounidenses para problemas latinoamericanos y, por lo general, ha preferido los "prejuicios [estadounidenses] a cualquier comprensión más profunda", asumiendo que un mayor desarrollo económico significaba que los norteamericanos eran superiores en los ámbitos social, político, intelectual y moral[28].

Desde principios del siglo XX hasta la era de la Guerra Fría, los intereses hegemónicos de Estados Unidos en Latinoamérica han sido: salvaguardar el derecho irrestricto a utilizar materiales latinoamericanos no procesados y líneas de comunicación marítimas, proteger las zonas periféricas y las líneas de comunicación marítimas del canal de Panamá, proteger las fronteras nacionales e internacionales, asegurar la estabilidad regional en términos beneficiosos con respecto a los intereses estadounidenses y repeler a las potencias extranjeras hostiles. Con menos prioridad, el interés en promover y defender la ideología democrática y los derechos humanos, se ha evidenciado durante los "tiempos sin crisis"[29].

Los intereses mencionados anteriormente hicieron que los países latinoamericanos buscaran la legitimidad del sistema de seguridad colectiva regional frente al nuevo enfoque de universalidad de la ONU, con el fin de evitar, en el hemisferio occidental, no solo la interferencia extranjera, sino también la de Estados Unidos, que fueron potenciadas por el poder de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU. El enfoque regional también se interpretó como "un medio para facilitar la infusión de ayuda económica de Estados Unidos en América Latina"[30].

Las naciones latinoamericanas persuadieron a Estados Unidos para que incluyera el artículo 51 de la Carta de la ONU y para que tuviera una narrativa que explícitamente "afirmara la compatibilidad con la Carta de la ONU de los acuerdos de defensa colectiva existentes y futuros", como el establecido por el Acta de Chapultepec[31]. El artículo 51 considera la legitimidad de los derechos intrínsecos de "legítima defensa individual y colectiva". Por lo tanto, al "reconciliar los puntos de vista universalistas y regionalistas", así como "permitir que las medidas defensivas se tomen solas o en cooperación

28. Wiarda, Howard J. *In search of policy: The United States and Latin America*. Washington, D.C. y Londres: American Enterprise Institute for Public Policy Research. 1984, p. 22.
29. Wiarda, 1984, p. 24.
30. Gilderhus, LaFevor y LaRosa, 2017, p. 108.
31. Ruys, Tom. *"Armed Attack" and Article 51 of the UN Charter: Evolutions in Customary Law and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press. 2010, pp. 62-64.

con otros, en espera de la acción del Consejo de Seguridad", le dio a Estados Unidos un poder preponderante a escala global y regional a través de la esencia del artículo 51[32].

Actualmente, la política exterior de Estados Unidos hacia Latinoamérica se enfoca en varios intereses estadounidenses, que "incluyen preocupaciones económicas, políticas, de seguridad y humanitarias"[33]. El secretario de Estado de Estados Unidos, Rex Tillerson, anunció en 2018 lo que se convertiría en los "tres pilares del compromiso" de las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica en los años venideros, y estos son "crecimiento económico, seguridad y gobernabilidad democrática". Este enfoque refleja la creciente importancia de Latinoamérica y el interés de Estados Unidos por mantener una posición privilegiada en el hemisferio, ya que China ha aumentado su presencia en la región y se ha convertido en "el primer socio comercial de Chile, Argentina, Brasil y Perú". Como se evidenció anteriormente, la prosperidad económica y la seguridad son un común denominador tanto para los intereses de Estados Unidos como para la política exterior de Latinoamérica; después de todo, "se refuerzan mutuamente"[34].

Amenazas a la seguridad de Latinoamérica

La proximidad de Latinoamérica y su creciente potencial económico, evidenciado por la celebración de 12 de los 20 tratados de libre comercio con los que Estados Unidos se comprometió en todo el mundo y el comercio de aproximadamente 2 billones de dólares "en bienes y servicios [...] apoyando a más de 2,5 millones de empleos" en Estados Unidos[35] hace que sea esencial para la política estadounidense proteger sus intereses en la región, como se explicó anteriormente. A pesar del resurgimiento económico de América Latina en la última década, algunos países de la región aún enfrentan desafíos en el ámbito de la seguridad; así, el "sistema multilateral interamericano" también está en riesgo. Las principales amenazas a la seguridad en Latinoamérica hoy en día son el "tráfico ilícito de drogas, el crimen organizado (redes delictivas organizadas) y las actividades terroristas"[36].

Respecto al tráfico ilegal de drogas en América Latina, la producción de cocaína es una de las mayores preocupaciones, debido a la exclusividad de

32. Gilderhus, LaFevor y LaRosa, 2017, p. 111.
33. Mark P. Sullivan *et al*. "Latin America and the Caribbean: U.S. Policy and Issues in the 116th Congress". Congressional Research Service, 2020.
34. Tillerson, Rex W. "U.S. Engagement in the Western Hemisphere". University of Texas, 2018.
35. Tillerson, 2018.
36. Horwitz y Bagley, 2016, p. 141.

producción de este estupefaciente por parte de tres países: Bolivia, Perú y Colombia. Estas naciones son las principales distribuidoras de cocaína para "al menos 174 países alrededor del mundo", y tienen a Europa y América del Norte como sus "mayores mercados de destino"[37]. Esto significa que el narcotráfico no solo genera efectos negativos en América Latina, sino que finalmente afecta a la seguridad de Estados Unidos y la salud de sus ciudadanos. El narcotráfico en Latinoamérica tiene vínculos directos e indirectos con la violencia, particularmente en los tres países mencionados anteriormente como productores, "y Brasil, el Caribe, Centroamérica, México y Venezuela, todos los cuales son parte de las rutas del tráfico". El valor adicional que acumulan las drogas a lo largo de la etapa de contrabando hace que sea muy probable que tanto la fabricación como el tráfico "causen violencia en un país"[38].

El Plan Colombia fue una ayuda económica financiada por Estados Unidos para luchar contra la empresa colombiana de narcóticos ilegales. Esta última "suministró alrededor del 90 % de la cocaína del mundo y una parte significativa de la heroína que llegaba a los Estados Unidos" a principios del siglo XXI[39]. Sin embargo, una década después, el éxito parcial del Plan Colombia tuvo como resultado indeseable que la delincuencia y la violencia ligadas al narcotráfico fueran reubicadas en México, mientras sus cárteles luchaban por apoderarse del lucrativo narcotráfico de Sudamérica a Estados Unidos[40].

En cuanto al crimen organizado en Latinoamérica, no solo están involucrados los cárteles de la droga. Hay "pandillas transnacionales" que representan un peligro crítico "para la seguridad hemisférica". Dos de las más hostiles y preponderantes son la MS-13 y la M-18, que para 2008 contaban con "entre 50 000 y 100 000 miembros distribuidos entre varios países de Centroamérica (especialmente Guatemala, El Salvador y Honduras) y Estados Unidos"[41]. Otra gran preocupación en el ámbito del crimen organizado, que afecta las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica, es el contrabando de migrantes. Esta actividad ilícita se nutre de las condiciones de extrema pobreza de las que buscan huir los latinoamericanos.

---

37. United Nations Office on Drugs and Crime. *The globalization of crime. A transnational organized crime threat assessment*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime. 2010, p. 81.
38. Independent Task Force. *U.S.-Latin America relations: A new direction for a new reality.* Nueva York: Council on Foreign Relations. 2008, pp. 29-30.
39. Independent Task Force, 2008.
40. Bagley, Bruce. "The evolution of drug trafficking and organized crime in Latin America". *Sociologia, Problemas e Práticas*. Marzo de 2013. Nro. 71, p. 104.
41. Independent Task Force, 2008, p. 33.

La combinación de que Estados Unidos alberga "la segunda población más grande de hispanohablantes del mundo" y el hecho de que aproximadamente "150 millones de latinoamericanos viven con menos de dos dólares por día" hace que la inmigración al norte sea muy atractiva para los países menos desarrollados de la región latinoamericana[42]. Por lo tanto, las personas de estas naciones están dispuestas a pagar a organizaciones criminales para obtener asistencia en su inmigración ilegal, por lo que resulta que:

> el 80 % de la población de inmigrantes ilegales en los Estados Unidos es de América Latina. La mayoría de los ingresos clandestinos a los Estados Unidos cruzan la frontera terrestre mexicana, la mayoría de estos ingresos son mexicanos y más del 90 % de los inmigrantes ilegales mexicanos son asistidos por contrabandistas profesionales. Alrededor del 88 % del total de 792 000 migrantes detenidos en 2008 eran ciudadanos mexicanos y el resto eran en su mayoría otros latinoamericanos[43].

Finalmente, el terrorismo ha sido una profunda preocupación para los países latinoamericanos. Algunos de los grupos insurgentes más amenazantes fueron "las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y Sendero Luminoso del Perú"[44]. Hasta la década de 1980, la insurgencia contra el gobierno de turno era el principal objetivo de los grupos terroristas en Latinoamérica; sin embargo, durante la década posterior, los vínculos con el narcotráfico cambiaron la naturaleza del terrorismo en la región y estos nuevos "narcoterroristas fueron impulsados por el lucro, no por la ideología"[45]. Por lo tanto, la lucha contra el terrorismo en Latinoamérica hoy tiene el mismo propósito que la guerra contra las drogas, tanto a nivel nacional como con respecto a los intereses estadounidenses en la región.

Programas de cooperación y asistencia en seguridad de Estados Unidos en América Latina

Actualmente, Estados Unidos fortalece la seguridad colectiva regional a través de sus programas mundiales de cooperación y asistencia en seguridad[46]. Estos programas han aumentado de 57 a 107 desde que comenzó la guerra contra el terrorismo después de los ataques terroristas del World

42. United Nations Office on Drugs and Crime, 2010, p. 4.
43. United Nations Office on Drugs and Crime, 2010, p. 4.
44. Weeks, 2008, p. 250.
45. Weeks, 2008, p. 249.
46. Defense Security Cooperation Agency. "Defense Security Cooperation Agency (DSCA). Manual 5105.38-M. 2012.

Trade Center en 2001. Diferentes departamentos del gobierno de Estados Unidos administran los programas, específicamente "87 son administrados por el Departamento de Defensa, 14 por el Departamento de Estado, 2 conjuntamente por Estado y Defensa y 4 por otros organismos"[47].

Los programas que abordan (pero no se limitan a) las principales amenazas a la seguridad de Latinoamérica y, por lo tanto, los intereses de Estados Unidos en la región son[48]:

a) Apoyo a las Actividades Antidrogas y de Lucha contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Este programa es "la segunda fuente más grande de asistencia militar y policial para América Latina y el Caribe". Está autorizado para cubrir gastos como "transporte, construcción de bases, capacitación, detección y monitoreo de tráfico aéreo y marítimo, servicios de análisis lingüístico y de inteligencia y reconocimiento" para combatir las organizaciones criminales transnacionales y el tráfico ilegal de estupefacientes[49].

b) Exceso de Artículos de Defensa (EDA). Este programa brinda a Estados Unidos la capacidad de "transferir equipo de defensa usado y no esencial de las existencias militares de Estados Unidos a las fuerzas de seguridad extranjeras", para Latinoamérica. Este apoyo generalmente se enfoca en desarrollar la efectividad de las actividades antidrogas[50].

c) Programa de Financiamiento Militar Extranjero (FMFP). Este programa "brinda subvenciones y préstamos para ayudar a los países a comprar artículos de defensa y servicios de defensa fabricados en Estados Unidos". Con respecto a Latinoamérica, fueron entregados aproximadamente 380 millones de dólares en el periodo 2012-2017[51].

d) Ventas Militares Extranjeras (FMS). Este programa permite el comercio de "armas, equipos y entrenamiento relacionado fabricados en Estados Unidos a otros países. Por lo general, los países compran

47. Isacson, Adam y Kinosian, Sarah. "Putting the pieces together: A global guide to U.S. Security Aid Programs". Wola. Advocacy for Human Rights in the Americas. 2017.
48. Defense Security Cooperation University. *Security Cooperation Programs Handbook*. Washington, D.C.: Defense Security Cooperation University. 2019. Los nombres oficiales de los programas fueron recabados de esta fuente.
49. Isacson y Kinosian, 2017, p. 41.
50. Isacson y Kinosian, 2017, p. 68.
51. Isacson y Kinosian, 2017, p. 76.

los artículos y servicios de defensa con sus propios fondos". En Latinoamérica, las ventas ascendieron a casi 2300 millones de dólares estadounidenses durante el periodo 2010-2015[52].

e) Educación y Entrenamiento Militar Internacional (IMET). Este programa "es el principal programa de entrenamiento militar sin relación con drogas en el presupuesto de asistencia exterior. Los fondos otorgan capacitación y educación a militares extranjeros y personal civil relacionado, incluida la policía". El programa se estableció en 1976 para estrechar los lazos entre las organizaciones militares extranjeras. Sin embargo, en 1990 se amplió su alcance a través de "una subcategoría que financia cursos sobre gestión de recursos de defensa, justicia militar y derechos humanos, control civil de las fuerzas armadas y cooperación militar-policial antidrogas". Se destinaron aproximadamente 236 millones de dólares para la preparación de militares latinoamericanos en el periodo 2000-2017. Más de 43 000 personas recibieron capacitación. Colombia fue el primer beneficiario[53].

f) Programa Regional de Becas de Defensa, Combate al Terrorismo y Guerra Irregular (CTIFP). Este programa considera la formación y capacitación de "oficiales militares extranjeros, oficiales de ministerios de defensa u oficiales de seguridad" para apoyar la lucha contra el terrorismo. Para los funcionarios latinoamericanos, el programa financia su educación en "Centros Regionales de Estudios de Seguridad, como el Centro Perry de Estudios Hemisféricos de Defensa en la Universidad de Defensa Nacional en Washington"[54].

Como se mencionó anteriormente, el Departamento de Defensa de Estados Unidos gestiona la parte más importante de los programas de ayuda a la seguridad. Un actor esencial dentro del referido departamento es la Agencia de Cooperación para la Seguridad de Defensa (DSCA), que tiene como misión "promover los intereses de la política exterior y la seguridad nacional de los Estados Unidos mediante el desarrollo de la capacidad de las fuerzas de seguridad extranjeras para responder a los desafíos compartidos"[55]. Se convierte en un componente clave en el desarrollo de la seguridad colectiva en América Latina considerando que esta agencia:

---

52. Isacson y Kinosian, 2017, p. 81.
53. Isacson y Kinosian, 2017, p. 104.
54. Isacson y Kinosian, 2017, p. 144.
55. Defense Security Cooperation Agency. "Mission, vision, and values". The Official Home of the Defense Security Cooperation Agency. S. f.

> integra actividades de cooperación de seguridad en apoyo de un enfoque de gobierno integral; proporciona orientación de ejecución a las entidades del DoD [Departamento de Defensa] que implementan programas de cooperación en seguridad; ejerce la gestión financiera y de programas para el sistema de Ventas Militares Extranjeras y muchos otros programas de cooperación en seguridad; y educa y prevé el desarrollo a largo plazo de las fuerzas de trabajo de cooperación de seguridad[56].

Otro actor clave dentro del Departamento de Defensa es el Comando Sur de Estados Unidos (USSOUTHCOM), directamente relacionado con Latinoamérica porque su Área de Responsabilidad (AOR) "incluye: La masa terrestre de América Latina al sur de México, las aguas adyacentes a América Central y del Sur, [y] el Mar Caribe"[57]. USSOUTHCOM es el "Comandante Combatiente Geográfico [...] [responsable] de todos los asuntos de cooperación de seguridad" dentro del AOR mencionado anteriormente[58].

El director de la DSCA es responsable de la delegación de "la administración de los programas de cooperación en seguridad, en todo o en parte, a los [...] comandos combatientes"[59]. Por lo tanto, el trabajo conjunto y la relación entre estas dos entidades en lo que respecta a la promoción y el desarrollo de la seguridad colectiva en el Hemisferio Occidental se vuelven esenciales, ya que la DSCA representa la principal fuente de gestión y orientación para el USSOUTHCOM como implementador de las acciones requeridas para operacionalizar programas cooperativos de seguridad en Latinoamérica, considerando que:

> los esfuerzos para construir capacidades de seguridad y defensa de naciones aliadas y socias solo se llevarán a cabo cuando el país extranjero pueda, o esté trabajando para poder, absorber, sostener y desplegar responsablemente tales capacidades en apoyo de los objetivos de seguridad de Estados Unidos[60].

56. Defense Security Cooperation Agency, s. f.
57. U.S. Southern Command. "SOUTHCOM's Area of Responsibility". S. f. Disponible en: https://www.southcom.mil/About/Area-of-Responsibility/
58. Office of the Under Secretary of Defense for Policy. "DOD Directive 5132.03: DOD Policy and Responsibilities Relating to Security Cooperation". Washington, D.C.: U.S. Department of Defense. 2016.
59. Deputy Secretary of Defense. "Department of Defense Directive 5105.65". Washington, D.C.: U.S. Department of Defense. 2012.
60. Office of the Under Secretary of Defense for Policy, 2016, p. 14.

En concordancia con la Estrategia de Defensa Nacional de Estados Unidos, la línea de esfuerzo del USSOUTHCOM de fortalecer las asociaciones considera como un pilar las actividades para desarrollar la capacidad de los socios, que brindan "apoyo tanto estratégico como operativo para ayudar a las fuerzas armadas y de seguridad de las naciones amigas con la planificación, el entrenamiento y el equipamiento"[61]. Dentro de algunas de las actividades en el esfuerzo por construir las capacidades mencionadas, USSOUTHCOM auspicia, a través de los fondos asignados en los programas discutidos anteriormente, "ejercicios multinacionales como UNITAS [el más antiguo y vigente del mundo] y PANAMAX, brindando oportunidades para que los Servicios prueben nuevas capacidades de guerra en un entorno de bajo riesgo y de coalición"[62].

Sin embargo, como China plantea una competencia seria a la hegemonía global estadounidense, los programas mencionados anteriormente son una herramienta que mantiene ese antagonismo en los asuntos del hemisferio occidental, especialmente en el ámbito de la seguridad en Latinoamérica, a favor de Estados Unidos[63].

Conclusión

La seguridad colectiva en Sudamérica y luego en Latinoamérica no es una empresa nueva, como lo demuestran las discutidas iniciativas de Simón Bolívar a principios del siglo XIX. Estados Unidos también se involucra puntualmente en desarrollar el concepto de seguridad colectiva en el continente americano, ya que la Doctrina Monroe representa la primera posición oficial de su deseo de hacerlo, lo que generó expectativas positivas de las recién formadas repúblicas latinoamericanas como garantía de su independencia sobre el colonialismo europeo.

El fracaso de Estados Unidos en la implementación concreta de los principios de seguridad colectiva considerados en la Doctrina Monroe hasta su ascenso como superpotencia del sistema internacional en los últimos años del siglo XIX, además de la reinterpretación de la doctrina para justificar el intervencionismo estadounidense en Centroamérica, generó desconfianza de los países latinoamericanos. Esta desconfianza se ha evidenciado en

61. U.S. Southern Command. "U.S. Southern Command: Lines of Effort". 2021.
62. Faller, Craig S. "Posture statement of Admiral Craig S. Faller Commander, United States Southern Command". Senate Armed Services Committee. 2020.
63. Kacowicz, Arie M. "Latin America in the New World Security Architecture". *Routledge Handbook of Latin American Security.* Londres y Nueva York: Routledge. 2016, p. 344.

cuestiones políticas y de seguridad colectiva mencionadas en este artículo, como la incapacidad de cumplir los objetivos de Estados Unidos de la primera conferencia panamericana por la sospecha del deseo expansionista estadounidense; la persistencia de los países latinoamericanos en establecer una narrativa que reconocía la legitimidad del Sistema Interamericano de Defensa en el artículo 51 de la Carta de la ONU, para repeler el intervencionismo europeo y estadounidense; y el fracaso de Estados Unidos para obtener el apoyo de tropas de Latinoamérica en la guerra de Corea, en respuesta a una aparente negligencia estadounidense posterior a la Segunda Guerra Mundial hacia la región.

El enfoque de Estados Unidos para la seguridad colectiva en Latinoamérica considera programas de ayuda militar que están alineados con su Estrategia de Defensa Nacional. Estos programas están indudablemente relacionados con el cumplimiento de los intereses estratégicos de la política exterior estadounidense, buscando el crecimiento económico a través de los mercados latinoamericanos y la preservación de la seguridad interna de Estados Unidos dentro de un escenario regional donde las amenazas latinoamericanas pueden afectarlos negativamente.

Los programas de cooperación y asistencia en seguridad de Estados Unidos para Latinoamérica son administrados por la DSCA e implementados y operacionalizados por USSOUTHCOM para cumplir con esos objetivos estratégicos, que ahora son disputados principalmente por China, pero aún no superados en el ámbito de la seguridad gracias a los eficaces y largos procesos de fortalecimiento de cooperación y desarrollo de capacidades de los países socios que los programas han buscado lograr a lo largo del tiempo desde sus orígenes en las jóvenes tierras sudamericanas. Estos programas mantienen vigente un sistema de seguridad colectiva regional que, a pesar de sus históricas deficiencias, existe e involucra a Latinoamérica a no ser ajena al concepto contemporáneo de la seguridad colectiva.



Galería de fotos de la Universidad Naval de México, donde se muestra la participación de la Armada de México en el Ejercicio Multinacional UNITAS LVII (2021), cuyo anfitrión fue el Perú. Fuente: https://www.gob.mx/universidadnaval/galerias/se-lleva-a-cabo-ejercicio-multinacional-unitas-2021-283822

BIBLIOGRAFÍA

Alvarez, Alejandro. *The Monroe Doctrine: Its importance in the international life of the States of the New World*. Nueva York: William S. Hein & Co. 2003.

Bagley, Bruce. "The evolution of drug trafficking and organized crime in Latin America". *Sociologia, Problemas e Práticas*. Marzo de 2013. Nro. 71, pp. 99-123.

Biegon, Rubrick. *US Power in Latin America: Renewing Hegemony*. Routledge Studies in US Foreign Policy. Nueva York: Routledge. 2017.

Calderon, Don Ignacio. "The Pan-American Union and the Monroe Doctrine". *The Journal of International Relations*. Worcester, 1919. Vol. 10, nro. 2, pp. 133-137. Disponible en: https://doi.org/10.2307/29738341

Defense Security Cooperation Agency. "Defense Security Cooperation Agency (DSCA) Manual 5105.38-M". 2012. Disponible en: https://www.samm.dsca.mil/chapter/chapter-1

Defense Security Cooperation Agency. "Mission, vision, and values". The Official Home of the Defense Security Cooperation Agency. S. f. Disponible en: https://www.dsca.mil/about-us/mission-vison-values

Defense Security Cooperation University. *Security Cooperation Programs Handbook*. Washington, D.C.: Defense Security Cooperation University. 2019. Disponible en: https://www.dscu.mil/pages/resources/publications.aspx?id=0

Deputy Secretary of Defense. "Department of Defense Directive 5105.65". Washington, D.C.: U.S. Department of Defense. 2012. Disponible en: http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/510565p.pdf

Dominguez, Jorge I. "US-Latin American relations during the Cold War and its aftermath". *The United States and Latin America: The New Agenda*. Cambridge: Institute of Latin America Studies, University of London and Davis Rockefeller Center for Latin American Studies y Harvard University. 1999.

Faller, Craig S. "Posture statement of Admiral Craig S. Faller Commander, United States Southern Command". Senate Armed Services Committee. 2020. Disponible en: https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SASC%20SOUTHCOM%20Posture%20Statement_FINAL.pdf?ver=2020-01-30-081357-560

Gilderhus, Mark T.; LaFevor, David C., y LaRosa, Michael J. *The Third Century: U.S.- Latin American Relations since 1889*. (2.ª ed.). Londres: Rowman & Littlefield. 2017.

Green, David. *The containment of Latin America: A History of the myths and realities of the Good Neighbor Policy*. Chicago: Quadrangle Books. 1971.

Horwitz, Betty y Bagley. Bruce M. *Latin America and the Caribbean in the global context: Why care about the Americas*? Nueva York: Routledge. 2016.

Independent Task Force. "U.S.-Latin America Relations: A New Direction for a New Reality." Nueva York: Council on Foreign Relations. 2008.

Inman, Samuel Guy. "The Monroe Doctrine and Hispanic America". *The Hispanic American Historical Review*. Durham, noviembre de 1921. Vol. 4, nro. 4, pp. 635-676. Disponible en: https://doi.org/10.2307/2505682

Isacson, Adam y Kinosian, Sarah. "Putting the pieces together: A Global Guide to U.S. Security Aid Programs". Wola. Advocacy for Human Rights in the Americas. 2017. Disponible en: https://www.wola.org/analysis/publication-putting-pieces-together-global-guide-u-s-security-aid-programs/.

Kacowicz, Arie M. "Latin America in the New World Security Architecture". *Routledge Handbook of Latin American Security* (pp. 336-347). Londres y Nueva York: Routledge. 2016.

Miller, Lynn H. "The idea and the reality of collective security". *Global Governance*. Leiden, 1999. Vol. 5, nro. 35, no. 3, pp. 303-332.

Office of the Under Secretary of Defense for Policy. "DoD Directive 5132.03: DoD Policy and responsibilities relating to security cooperation". U.S. Department of Defense. 2016. Disponible en: http://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/DD/issuances/dodd/513203_dodd_2016.pdf

Peterson, Harold F. *Argentina and the United States: 1810-1960*. Albany: SUNY Press. 1964.

Pick, Otto y Critchley, Julian. *Collective security*. Londres: Macmillan Education. 1974.

Rabe, Stephen G. *The Killing Zone: The United States wages Cold War in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press. 2012.

Ruys, Tom. *"Armed Attack" and Article 51 of the UN Charter: Evolutions in Customary Law and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press. 2010.

Smith, Joseph. *Historical Dictionary of United States-Latin American Relations*. Maryland: The Scarecrow Press. 2007.

Sullivan, Mark P.; Beittel, June S.; DeBruyne, Nese F.; Meyer, Peter J.; Seelke, Clare Ribando; Taft-Morales, Maureen, y Villarreal, M. Angeles. "Latin America and the Caribbean: U.S. Policy and Issues in the 116th Congress". Congressional Research Service. 2020. Disponible en: https://www.everycrsreport.com/reports/R46258.html#_Toc36030242

Tarver, H. Micheal y Slape, Emily. *The Spanish Empire: A Historical Encyclopedia*. (Vol. 2). Santa Barbara, California: ABC-CLIO. 2016.

Tillerson, Rex W. "U.S. Engagement in the Western Hemisphere". Texas: University of Texas. 2018. Disponible en: https://www.state.gov/u-s-engagement-in-the-western-hemisphere/

United Nations. "United Nations Charter, Chapter VII, Article 51". 17 de junio de 2015. Disponible en: https://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-vii/index.html

United Nations Office on Drugs and Crime. "The globalization of crime: A transnational organized crime threat assessment". Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime. 2010. Disponible en: https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/tocta-2010.html.

U.S. Southern Command. "SOUTHCOM's Area of Responsibility".

S. f. Disponible en: https://www.southcom.mil/About/Area-of-Responsibility/.

U.S. Southern Command. "U.S. Southern Command: Lines of Effort". S. f. Disponible en: https://www.southcom.mil/Lines-of-Effort/Strengthen-Partnerships/Building-Partner-Capacity/

Weeks, Gregory. *U.S. and Latin American Relations*. New York: Pearson Education, 2008.

Wiarda, Howard J. *In Search of Policy: The United States and Latin America*. Washington, D.C. y Londres: American Enterprise Institute for Public Policy Research. 1984.



Figura 1. Interpretaciones caricaturescas de la Doctrina Monroe. Fuente: www.tn8.tv/america-latina/491767-doctrina-monroe-impacto-america-latina/



Figura 2. Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. Fuente: https://oea.mirex.gob.do/asambleas-generales/



Figura 3. Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Fuente: https://trglobalnews.com/tiar-tratado-interamericano-de-asistencia-reciproca/



Visita del representante permanente del Perú ante la OEA, Embajador Luis Chuquihuara, al presidente de la Junta Interamericana de Defensa (JID), Almirante AP Gonzalo Ríos Polastri, en mayo de 2016. Fuente: https://www.peruoea.org/representante-permanente-ante-la-oea-visita-la-junta-interamericana-defensa/