

ANTECEDENTES PARA LA SEGURIDAD HEMISFERICA

Humberto Toro Santa María *



Introducción.

En la actualidad latinoamérica, y muy especialmente América del Sur, se halla sometida a un debate inducido desde arriba, orientado a establecer un régimen de seguridad para la región.

La doctrina estadounidense plantea que el propósito final de este régimen internacional de seguridad sería la mantención de la paz y la estabilidad regional. Su fundamento radica en que el término de la guerra fría amerita establecer relaciones internacionales con percepciones de seguridad más acorde a los imperativos económicos y de desarrollo que requiere la región.

Por otra parte, el papel asumido por la ONU en materia de paz y seguridad internacionales, diplomacia preventiva, establecimiento y mantenimiento de la paz hacen cada día más viable el funcionamiento del sistema de seguridad colectivo previsto por la carta de la mencionada institución.

La Asamblea General de la ONU estableció hace diez años lo que debía entenderse bajo el concepto de seguridad, precisando que es la condición en la cual los estados consideran la inexistencia de peligro derivado de un ataque militar, presión política y coerción económica, por lo que pueden libremente continuar con su desarrollo y

progreso. Para que esta condición ideal se produzca se deberá concluir que la seguridad regional sería la resultante o la suma total de la seguridad de cada uno de los estados miembros de la comunidad regional.

La búsqueda de seguridad es el anhelo de toda nación derivado de la percepción de amenaza que subyace en la comunidad internacional, debido al entorno "anárquico" que la caracteriza. La defensa estructurada a proteger del exterior cualquier amenaza o agresión, o percepción de ella, proporciona una sensación de seguridad, la cual se hace necesaria para contribuir al desarrollo del progreso y bienestar de los ciudadanos.

Cierta élite política y gobernante latinoamericana presume que dado el cambio de polaridad del mundo actual y la imperiosa necesidad de acceder a un nivel de desarrollo aceptable debe privilegiar las instancias de integración y cooperación económicas para mantener un crecimiento acelerado y sostenido. Por ello argumenta la necesidad de contar con una política de defensa factible económica y militarmente estructurando una "seguridad cooperativa", formulada a expensas del contexto de seguridad europea occidental de la década de los años 90.

El presente artículo describe los fundamentos teóricos aplicables para formular una seguridad hemisférica bajo los conceptos de seguridad colectiva, seguridad cooperativa y seguridad no provocativa. Puede considerarse que las dos últimas son derivaciones particulares, modificadas y adaptativas de la concepción teórica de la

* Magister en Ciencia Política. Destacado Colaborador, desde 1992

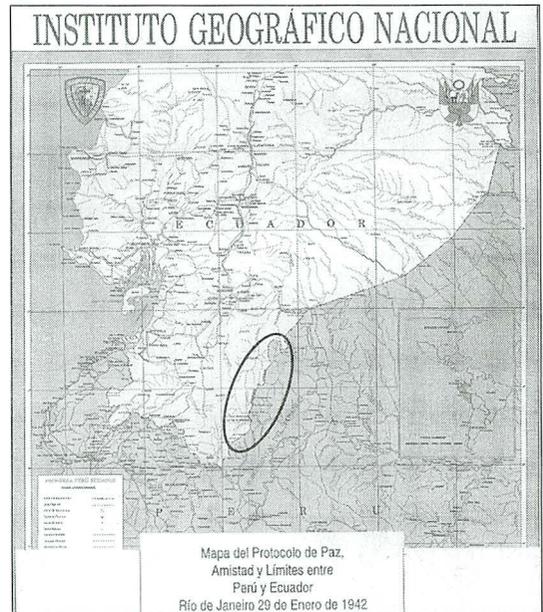
seguridad colectiva. Se postula en el plano teórico que una de las opciones viables, por el momento, para establecer con relativo éxito un régimen internacional de seguridad en la región es lo propuesto por la teoría de la seguridad colectiva.

Escenario.

El actual escenario latinoamericano se caracteriza políticamente por incipientes y débiles regímenes políticos de corte democrático que se debaten angustiosamente entre la supervivencia, la necesidad de gobierno eficaz, el requerimiento de modernización y el combate contra la corrupción.

El llamado Cono Sur se plantea como el más proclive a la estabilidad democrática y económica dado que adoptó un sistema de economía de mercado privilegiando la apertura de sus mercados y que por diversas razones históricas y políticas inició un proceso de modernización en la década anterior que aún permanece inconcluso. La imperiosa necesidad de crecimiento sostenido, los ha llevado a fomentar entre los países ciertos valores e intereses compartidos, presumiendo la existencia de un consenso en la región de que se vive un momento de particular convergencia y de crecientes intereses comunes. Una de las explicaciones posibles señala que esta postura obedece a la fórmula de buscar aquello que pueda unir a los países, descartando las reales causas de disputa y conflictos, otorgando una imagen de confianza que podría ser falsa, articulando estructuras a veces febles y peligrosas para las potencias pequeñas. El fundamento está basado en la acción de exportar valores y hacerlos sentir como propios en beneficio de los intereses de seguridad del que los promueve.

Este planteamiento de la convergencia y de crecientes intereses comunes se ha hecho tan popular en la retórica académica y política latinoamericana que confunde el sentimiento de la opinión pública en general y entraba el accionar de los círculos especializados de defensa regionales, pues ignora las variables y fundamentos estratégicos propios, intuyendo supuestos diferentes a la realidad histórica y contemporánea regional. Es tan profundo el deseo político por cambiar esta realidad que desestimó y desvaloró las variables político-estratégicas que hicieron posible el conflicto entre Ecuador y Perú en 1995 y presume la existencia de un estado de no conflicto en el Atlántico Sur a pesar de que recurrentemente



aparecen indicativos de inestabilidad en esa zona y que afectan intereses económicos. La aceptación de la democracia como sistema de gobierno, el respeto a la libertad y al pluralismo político, la preservación de la paz, la promoción de los derechos humanos, la integración económica, el desarrollo de las economías de mercado y la preservación de la justicia social se dan como presupuestos fundamentales para las relaciones entre los estados de la región, ignorándose a veces la anquilosada estructura institucional existente que es incapaz de sostenerlos.

La popularidad de este supuesto es tan vasta, que impide a ciertos estamentos políticos y académicos latinoamericanos aceptar que la imposición de una ideología a ultranza, considerando que la democracia también cae bajo este título, puede producir efectos tan devastadores como lo fue la imposición de la ideología del comunismo en ciertas partes del planeta. Por cierto, esta ceguera impide ver cómo se está erosionando la autodeterminación de los pueblos, el concepto de no intervención, la soberanía, la nacionalidad y otros valores que han sido históricamente aceptados y respetados en la región por bastante tiempo. Incluso los más intrépidos han declarado que se han superado las visiones de seguridad que parten de la soberanía absoluta del estado nacional, que sólo buscaban resolver los conflictos entre los estados una vez que los mismos se habían producido.

Los estudios sobre esta temática permiten concluir que Latinoamérica está bajo un proceso de democratización y que la promoción de la democracia puede que no promueva la paz debido a que los estados son especialmente adeptos a la guerra durante la transición hacia la democracia. Esto no significa que la democratización debiera ser silenciada en interés de la paz, sino que debería producirse una comprensión del proceso de democratización para mantenerla al mínimo en el lado no deseado, por la alta probabilidad de gestación de crisis.

En estos términos se señala que el desafío de hoy consiste en articular relaciones de seguridad colectivas que por su profundidad y diversidad, si bien no hagan imposible el conflicto, el mismo encuentre obstáculos crecientes en materializarse y reduzcan su posibilidad de expansión en forma coactiva. En el largo plazo, la expansión de democracias estables y maduras en la región incentivarán probablemente las perspectivas de paz; a corto plazo, existe mucho por hacer para minimizar los peligros de la transición turbulenta, por lo que el planteamiento político-estratégico de la disuasión en defensa mantiene su vigencia.

Proposiciones Teóricas. Seguridad Colectiva.

La Seguridad Colectiva es el resultado de una perspectiva moralista y legalista en los asuntos internacionales, que considera que la guerra es un mal moral, que debe extirparse del contexto internacional, y que en su reemplazo debe existir una organización mundial basada en el derecho, bajo una forma especial de organización y de legalidad que deberían adoptar las relaciones interestatales. Fundamenta su accionar principalmente en los estados bajo régimen republicano por lo que no se contraponen a la democracia que puede expresarse bajo una forma de gobierno presidencial, semipresidencial y parlamentario.

Los teóricos de este postulado se centraron en encontrar los elementos que pudieran garantizar la "paz perpetua", llegando a la conclusión que la viabilidad del concepto de seguridad colectiva podría garantizar efectivamente la seguridad de todos los miembros de la comunidad internacional. Esto conlleva desarrollar una política internacional basada en una política racional, liberal e ilustrada propuesta en el siglo XVIII por Kant.

El establecimiento de la seguridad colectiva debería estar basado en la disposición de los diferentes estados-naciones para responder conjuntamente a cualquier intento de agresión sobre alguno de ellos o el conjunto y para crear una organización internacional investida con las facultades necesarias para promover esa acción concertada.

La presencia teórica del mecanismo institucional de promesa de una acción colectiva basado en la mancomunidad de intereses nacionales en pro de un orden común, asegura a las posibles víctimas de un ataque agresivo. Esto es lo que se entiende por indivisibilidad de la paz, ya que el estado miembro siempre se compromete en contra de la agresión de otro estado miembro porque ve afectado sus intereses de igual forma. El régimen de seguridad colectiva de materializarse es la creación de un mecanismo efectivo de coerción capaz de disuadir y hasta suprimir la agresión.

La seguridad colectiva al igual que cualquiera otra teoría del manejo del poder asume la hipotética desconfianza sobre algún estado que aparezca preponderantemente poderoso capaz de sobrepasar impunemente sobre los intereses de otros estados. La desconfianza la focaliza en la política agresiva y la materialización de la capacidad agresiva. La seguridad colectiva no tolera la preponderancia salvo en la superioridad colectiva de la comunidad para la defensa de sus miembros.

Otro aspecto interesante de recalcar es que la seguridad colectiva está basada en la disuasión, donde el manejo operacional del panorama político-estratégico trata con el poder en situaciones políticas en un mundo pluralítico de estados independientes. Presume un grado de racionalidad de los líderes para reconocer el suficiente poder que confrontan y prudentes en refrenar el desafío del mismo. Implica la preparación, mantención y alistamiento de una fuerza con características estratégicas para hacer más costosa e impedir una agresión, y por consiguiente, se orienta a mantener un sistema defensivo colectivo creíble, racional y rentable.

La estrategia de disuasión de la seguridad colectiva explícitamente envuelve una preponderancia relativa de la comunidad para preservar la paz, a través de la cooperación combinada de sus miembros. La seguridad colectiva es demasiado sensible como para esperar que la agresión



Soldados integrantes del ejercicio Fuerzas Unidas.

vidad de los hombres de estado y del equipo de asesores para la toma de decisiones será inhibida por cálculos de equilibrio. Sólo descansa cómodamente cuando tales líderes y asesores son confrontados con hechos aventajadamente obvios. La seguridad colectiva en el campo político-estratégico privilegia la razón y la cooperación y su accionar está fundamentado en la permanencia de fuerzas disuasivas para la defensa regulada y apoyada legalmente por resoluciones de un organismo internacional. No obstante, condiciona a los estados a que en la práctica identifiquen su interés nacional con la total preservación del orden mundial.

Esto obliga a los estados miembros a estar atentos a una acción conjunta colectiva que detenga una amenaza agresiva por algún estado contra otro. Se reitera que la paz y la seguridad bajo esta perspectiva son indivisibles, por lo que el inicio de una guerra por algún estado, constituye un desafío a los intereses de todos los estados miembros, puesto que deteriora el orden general que es la seguridad de cada estado y de todos los demás.

Por último, la seguridad colectiva decreta la materialización de una serie de cursos de acción en apoyo de una víctima de agresión adoptando una postura antiguerra firme y más arraigada de apoyo a la víctima de agresión. Implica la mantención de una fuerza preparada y eficiente para

disuadir una agresión con el mínimo costo para la defensa, proporcional a la estatura estratégica que el gobierno de ese estado desee mantener. Además, formula el establecimiento de una fuerza supranacional "ad hoc" preponderante a las fuerzas del estado agresor, provocando un desequilibrio desfavorable al mismo y reestablece el equilibrio del sistema. La existencia de la fuerza de coalición se prolonga sólo hasta que el agresor depone su actitud y sus fuerzas retornan a sus límites y espacios originales de antes de iniciada la agresión. No se excluyen otras acciones políticas que los estados de la coalición acordaren aplicar conforme al Derecho Internacional y bajo la tuición de un organismo internacional.

Seguridad Cooperativa.

La Seguridad Cooperativa es una adaptación teórica del modelo anterior que pretende, bajo un consentimiento institucionalizado, aplicar que la defensa del territorio y la proyección del poder están subordinados a las restricciones que emanan del consenso mundial.

El propósito central de este concepto es reconocer que el carácter de la seguridad ha cambiado en los últimos años y demostrar que los fundamentos de la estrategia basada en la preparación de la confrontación militar ya no es adecuada para enfrentar los nuevos desafíos. En consecuencia, se requiere generar un marco

institucional regional que formalice y consolide las relaciones pacíficas entre los estados de la región, fortalezca la democracia y contribuya positivamente a la seguridad global.

La seguridad cooperativa busca acordar medidas para prevenir la guerra interviniendo preventivamente un proceso de agresión que se esté incubando. Por esto se orienta a prevenir la acumulación de presiones masivas y deliberadas de una agresión organizada y por tanto su objetivo se focaliza en la reducción o desperfilamiento estratégico de la fuerza.

Eliminando la organización de la agresión se reduciría u obviaría la necesidad de mantener una contrapreparación o alistamiento disuasivo permanente. En buenas cuentas la fuerza o Fuerzas Armadas quedan reducidas a una expresión de vigilantes, sin peso estratégico, sujetas a las tareas de mantenimiento de la paz que la comunidad internacional les asignaren. De ser instrumentos del estado pasan a ser instrumentos del estamento internacional, y por tanto, dejan de ser un instrumento viable para defender los intereses nacionales. Por cierto, el efecto más inmediato de este concepto es el desarme y no la desmovilización.

La fuerza supranacional que se constituye bajo este concepto respalda el régimen internacional imperante, la cual tendría adosado su peso estratégico por la cooperación de los estados miembros del sistema. De acuerdo al escenario descrito pareciera inconveniente y poco aceptable adoptar este régimen de seguridad en la región ante la presencia de democracias frágiles que manifiestan procesos de conflictualidad culturales y económicos crecientes y retienen tensiones derivados de procesos históricos.

Seguridad no Provocativa.

La Seguridad no Provocativa es un planteamiento político derivado de una actitud estratégica denominada "defensa no provocativa" nacida de variables político-estratégicas del actual entorno internacional. Las tradicionales actitudes estratégicas de ofensiva o defensa estratégica que suponen conquistar o defender el objetivo que se disputa sólo se mantiene vigente a niveles de superpotencia y potencias mayores.

La "defensa no provocativa" es una actitud estratégica que posee una concepción militar tal, que sin ambigüedades las fuerzas concebidas sean capaces de defender eficazmente el territorio nacional, pero a la vez, carezcan de la capacidad

para operar ofensivamente más allá de las fronteras nacionales.

Se plantea que buscó distender una situación de enfrentamiento en un momento dado que buscaba un cese de la carrera armamentista. Su origen provino del deseo de la OTAN de reducir el creciente esfuerzo y costo económicos del despliegue defensivo en Europa Occidental y de la negativa alemana de ver convertido su territorio en el principal campo de batalla entre las fuerzas oponentes equipadas con armas nucleares tácticas.

Este concepto pertenece a un momento de la "guerra fría", que fue desechado por los estrategas y por todas las potencias del momento porque implicaba costos iniciales muy altos para la adquisición y reconversión de nuevo material y del existente, se cedía la iniciativa estratégica quedando a merced de una ofensiva por sorpresa, obligaba a ceder terreno en el propio territorio con el riesgo de perderlo todo ante la demora de los organismos internacionales para detener las operaciones, limitaba la capacidad operacional de las fuerzas promoviendo una actitud mental defensiva y sólo era aplicable con relativo éxito a la estrategia terrestre. Posteriormente algunos estrategias distinguieron entre la defensa no provocativa como aquella que se reserva cierta capacidad ofensiva, la defensa defensiva carente de toda capacidad ofensiva y la defensiva alternativa que se reservaba la capacidad ofensiva sólo para contraataques. En resumen, una propuesta no aceptada por los países miembros de una alianza porque concede la sorpresa y la iniciativa al enemigo y cuya vigencia en Sudamérica es de dudoso éxito porque responde a un escenario diferente en tiempos distintos con amenazas particulares.

En la perspectiva teórica, la Seguridad no Provocativa derivada de la concepción estratégica de defensa no provocativa, permite ubicarla entre los conceptos de seguridad colectiva y seguridad cooperativa puesto que resulta menos drástica conceptualmente, eliminando la percepción de "indefensión" en la que quedaría un estado si aplicara la seguridad cooperativa. Algunos autores argumentan que de adoptarse este principio se eliminaría todo amarre de largo alcance, y por tanto, permitiría una política de defensa factible económica y militarmente. Esto favorecería la integración económica regional, permitiendo el empleo de los recursos del sector defensa en otras áreas más necesitadas de fon-

dos presupuestarios.

La fuerza mantenida bajo este régimen disminuye o degrada su capacidad estratégica a niveles defensivos aminorando la sensación de amenaza que pudiera percibir otro estado. En momentos de crisis esto invita a hacer lo contrario a lo que se trata de evitar. La desconfianza prevaeciente entre algunos estados sudamericanos, los problemas vigentes, muchos de ellos de procedencia histórica y dado que la amenaza pareciera no ser de características exógenas, hacen poco viable este concepto en el ámbito regional.

Comentario final.

En la temática expuesta subyace la problemática de focalizar el problema en el efecto y no en la causa que la provoca, centrándose el estudio en desperfilar el instrumento que hace posible el factor de moderación y apaciguamiento del conflicto en su etapa inicial. Si se busca la seguridad hemisférica parece una buena opción el establecimiento de un sistema de compromisos entre los estados-naciones que lo conforman, bajo una política que privilegie la existencia del precario arte de vivir juntos. La guerra sigue siendo un asunto político por excelencia y pareciera ser la expresión final de la imposibilidad de estar separados. Si los efectos de la interdependencia compleja y globalización deterioran la soberanía y la legitimidad de los estados, la fragilidad así aparecida hace inoficioso, inaceptable e inconveniente la aplicación de los conceptos de seguridad cooperativa y seguridad no provocativa.

Acorde a la temática expuesta, pareciera más viable, confiable y conveniente, la estructura y configuración de un régimen de seguridad basado en el esquema de seguridad colectiva que considere medidas de seguridad que involucren información anual sobre actividades militares, elaboración de instrumentos de reducción de riesgos, que fundamente la disuasión como un concepto que prevalezca en la seguridad regional, incrementando contactos militares y ejercicios combinados y conjuntos, algunos acuerdos restrictivos de cumplimiento, verificación y comunicación fuera de la evaluación anual de la implementación. La existencia de un libro blanco de defensa promulgado por cada uno de los estados contribuiría eficazmente como una medida de distensión política estratégica y de confianza mutua regional.

Es posible que se hagan necesario cambios institucionales que aseguren la prevención del conflicto y el establecimiento de foros de seguridad permanentes para la discusión e implementación de las decisiones del futuro órgano de seguridad regional. Se estima que instrumentos existentes, ya fundamentados en el sistema de seguridad colectivo como el Tratado Interamericano Regional (TIAR) y la Junta Interamericana de Defensa (JID), deberían ser rediseñados a fin de actualizar el primero e integrar el segundo como órgano asesor y ejecutivo político-estratégico bajo la estructura de la OEA para la adopción de decisiones del futuro con respecto a la seguridad regional.

BIBLIOGRAFIA

- Claude L. Inis, Jr.: "Power and International Relations". New York, Random House, 1962.
- Claude L. Inis, Jr.: "Collective Security After The Cold War", en Guertner L. Early. *Collective Security in Europe and Asia*. Carlisle Barracks, SSI, US Army War College, March 2, 1992.
- Delmas, Philippe: "El Brillante Porvenir de la Guerra". Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1996.
- Mansfield, Edward & Snyder, Jack: "Democratization and War", en *Foreign Affairs*, 74(3): 7997, May/June, 1995.
- Nolan E., Janne: "Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century". Washington, The Brookings Institutions, 1994.
- Pugh, Philip: "The Procurement Nexus", en *Defense Economics: The political economy of defense, disarmament and peace*, 4(2): 94179, 1993.
- Quester H., George: "Offense and Defense in The International System". New Jersey, New Brunswick, Transaction Books, 1988.
- Wiseman, Geoffrey: "Common Security in the Asia-Pacific Region", en *The Pacific Review*, 5(1): 4259, 1992.