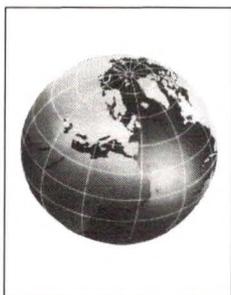


EL SISTEMA INTERNACIONAL: EN BUSQUEDA DE LA ESTABILIDAD

Humberto Toro Santa María *



En el sistema internacional prevalece el concepto de anarquía, el que describe un sistema de relaciones interestatales en el que no existe un poder de coacción superior que obligue al cumplimiento de ciertas

reglas verificándose una ausencia de autoridad. Es dable precisar que el sistema mencionado, conformado en forma genérica y principalmente por las superpotencias, potencias mayores y pequeñas, pretende evitar una conflagración mundial del tipo de las grandes guerras del siglo XX que comprometieron la seguridad y estabilidad mundial.

Este logro reflejado en el entorno en los últimos cuarenta y nueve años permite aseverar su relativo éxito. No obstante, ha sido visible en el período señalado y en otros, que los actores internacionales en su natural interrelación, cambian de posición experimentándose una reubicación proporcional a su nuevo peso político, estratégico y económico, generando una variación en las priorizaciones de las variables intervinientes en dicho proceso. Esto permite fundamentar el establecimiento y desarrollo de dife-

rentes regímenes internacionales, acordes para cada momento, para aminorar la característica anárquica del sistema y disminuir el grado de incertidumbre que predomina en las relaciones internacionales. Existen variados regímenes internacionales siendo los más conocidos los de seguridad y económicos.

El régimen de seguridad es uno de los regímenes que refleja el manejo del poder y las dificultades que éste experimenta en el sistema. La mayor profusión de regímenes de seguridad en el orbe, por regiones, evidencia la dificultad de materializar la centralización del poder por una parte, y la incertidumbre de su éxito por la otra.

El presente escrito tiene por objeto mostrar la evolución que ha tenido el manejo de poder y el régimen de seguridad en el sistema internacional a través de los diversos acomodos que han experimentado los mismos, para mantener la estabilidad y la paz mundial. Por medio de un análisis descriptivo de la teoría se especifican y definen ambos conceptos y sus modos de operacionalización, recurriéndose a aspectos políticos y estratégicos para su fundamentación. Se ha dado especial relevancia al régimen denominado seguridad cooperativa dado su reciente incorporación en el discurso político y militar de los asuntos de defensa. Una de las conclusiones más relevantes precisa

* Capitán de Fragata (R), Magister en Ciencia Política, Universidad Católica de Chile. Destacado Colaborador, desde 1992.

que el accionar de este nuevo régimen de seguridad que se intenta establecer focaliza su accionar en la fuerza, degradando su capacidad estratégica disuasiva bajo el argumento de que la guerra debe evitarse bajo formas más constructivas y menos costosas acorde con las exigencias económicas del momento, en beneficio de la estabilidad política regional e internacional. En el caso hipotético de lograr una desmovilización general que cumpliera este objeto, se habría creado un instrumento representativo de escaso valor operativo inconsecuente con los objetivos de seguridad propuestos por cada nación. La experiencia histórica y las vivencias internacionales de los últimos cincuenta años, evidencian que sigue siendo dudoso que la expresión belicosa del hombre y de sus sociedades no trasciendan al sistema.

Marco teórico.

1. Manejo del Poder.

Los postulados teóricos de Inis L. Claude relacionados con su tesis de la centralización del poder permiten desarrollar el tema propuesto dentro de un marco teórico apropiado.¹

El autor aludido postula que los tres conceptos relevantes en el manejo del poder identificados como balance de poder, seguridad colectiva y gobierno mundial están relacionados el uno con el otro, como puntos sucesivos a lo largo de un proceso continuo diferenciándose fundamentalmente, en el grado de centralización del poder y de autoridad que ellos implican.

Esta perspectiva plantea que el balance de poder representa la extrema descentralización, una forma de arreglo de "laissezfaire" en la esfera del poder político internacional. La seguridad colectiva, es considerada una posición intermedia con respecto al criterio de la centralización, en la que el sistema con-

tiene un grado de manejo centralizado del poder mayor, que en el sistema de balance de poder, pero un grado menor que en el concepto de gobierno mundial. Este último, ubicado al final de esta continuidad, está orientado hacia una amplia centralización, requiriendo el surgimiento de instituciones centrales poderosas en el manejo de las relaciones internacionales, con el propósito de prevenir una guerra internacional.

El concepto de seguridad cooperativa recientemente incorporado al debate del manejo del poder y su operacionalización es posible insertarlo como un hito en este continuo, entre el segmento de la seguridad colectiva y el gobierno mundial.

2. Régimen Internacional.

Adoptando la interpretación de Stephen D. Krasner, los regímenes internacionales, son definidos como principios, normas, reglas y procedimientos de adopción de resoluciones, alrededor de las cuales convergen las expectativas de un actor en una área determinada.² Este término ha sido conceptualizado como una variable interviniente entre los factores causales básicos, sus resultados y conductas. Los primeros se interpretan como poder, interés y valores; los segundos, como regímenes.

Otras formulaciones más recientes como las de Keohane y Nye, por ejemplo, lo definen como un grupo de arreglos gubernamentales e intergubernamentales que incluyen redes de reglas, normas y procedimientos que regularizan una conducta y controlan sus efectos para ciertas clases de actividades internacionales.³

Desde esta perspectiva, al crear y/o aceptar procedimientos, normas e instituciones para ciertas clase de actividades los gobiernos regulan y controlan las relaciones transnacionales e interestatales. No obs-

1 Claude L., Inis, Jr.: "Power and International Relations". New York, Random House, 1962, pp.3-10.

2 Krasner D., Stephen: "Structural causes and regimes as intervening variables", en International Regimes, editado por Stephen D. Krasner, Cornell University Press, Ithaca, 1986, p. 1.

3 Keohane O., Robert y Nye S., Joseph: "Poder e Interdependencia: La Política Mundial en Transición. G.E.L.", Buenos Aires, 1988, pp. 18, 35, 36, 38.

Valparaíso, 10 de febrero de 1997.

Estimado Subscriptor:

COMO ESCRIBIR UN ENSAYO

Este documento es una traducción y ampliación del trabajo de Stephen van Evera, profesor del Departamento de Ciencia Política del MIT. Los aciertos son del original, los errores son míos.

La intención que me anima es la de proveer a nuestros colaboradores de una referencia que, sin coartar en lo más mínimo su libertad y creatividad, pueda ayudarlo a presentar su trabajo en una forma que sea, si no más elegante, al menos más sencilla de asimilar por sus lectores.

El Profesor van Evera a menudo ofrece a sus alumnos de pre-grado las siguientes sugerencias para escribir sus trabajos de clases:

"Digan lo que van a decir; luego díganlo; luego digan lo que dijeron".

Introducción.

Comience sus artículos con un corto resumen introductorio.

Este resumen debe dar respuesta a cinco preguntas:

1. ¿Qué interrogante o interrogantes va Ud. a responder?
Señale cual es el problema, la deficiencia, el hecho histórico, político, bélico, técnico u otro, al cual Ud. intenta dar respuesta o interpretación.
2. ¿De dónde han surgido esas interrogantes? ¿De la literatura, o de problemas de la vida real?
Entregue antecedentes que ayuden a clarificar y a poner en contexto las preguntas o materias que va a tratar.
3. ¿Qué respuesta o respuestas ofrece Ud.?
Resuma sus conclusiones o hallazgos en unas pocas líneas.
4. ¿Cómo llegará Ud. a obtener las respuestas?
Describa brevemente sus fuentes de información y el método de investigación que va a seguir.
5. ¿En qué secuencia está expuesto el trabajo?
Describa la estructura del resto del documento: Por ejemplo: "La Sección I indica cómo me inicié en la actividad criminal; la Sección II detalla mis primeros arrestos; la Sección III describe mi ruta hacia la pena capital; la Sección IV ofrece algunas conclusiones teóricas sobre una carrera criminal iniciada desde la adolescencia", o algo por el estilo.

En resumen, debe identificar con claridad:

1. ¿Cuál es el asunto?
2. ¿Por qué surge este tema?
3. ¿Cuál es la respuesta que se propone?

Esta enumeración le ayudará, durante su trabajo, a asegurarse de que efectivamente está tratando los temas que dijo que iba a tratar, sin perderse por el camino.

Los puntos Nº 4 y 5 -metodología y estructuración del trabajo- son opcionales y se pueden omitir de la Introducción.

Un resumen de este tipo, ayuda a los lectores a captar la esencia de su argumentación, pero puede ser difícil de escribir, ya que al hacerlo detectará deficiencias o contradicciones en sus antecedentes o argumentación. Si eso sucede, re-piense y reorganice su artículo.

Argumentación.

Para la argumentación se debe tener en mente cuatro elementos:

1. Use evidencia empírica -hechos, cifras, historia- para apoyar su argumentación.

Emplear razones sólo deductivas, a veces es aceptable, pero las razones basadas en evidencias concretas son más convincentes.

2. Diga clara y explícitamente lo que señalan las evidencias presentadas. No deje que "los hechos hablen por sí solo", destáquelos.

3. "Discuta con Ud. mismo".

Después de establecer su razonamiento, indique las preguntas u objeciones que podría plantear un lector escéptico y, brevemente, respóndalas. Esto demostrará a los lectores que Ud. ha sido reflexivo y profundo en sus razonamientos, que está consciente de los posibles contra-argumentos o interpretaciones alternativas de los hechos presentados y que Ud. los ha considerado adecuadamente.

A menudo, obviamente, los escépticos podrán sacar a colación un buen punto. Reconózcaselos! Sea autocrítico, no sobrevalúe su teoría ni sus evidencias.

4. Identifique apropiadamente todas las referencias y la bibliografía de todas las fuentes de información y hechos aceptados como válidos.

Las citas textuales, póngalas entre comillas e identifique la fuente mediante una nota a pie de página. Cuando use una idea o argumento de otro autor, indique el nombre del Autor y el año de edición de la obra (González, Gilberto, 1835) e identifique la obra completamente mediante una cita al final del escrito, bajo el título Bibliografía.

La cantidad, calidad y pertinencia de las citas permite a sus lectores repetir o comprobar su investigación y dan una idea de la seriedad y magnitud de su investigación y conocimiento del tema que está tratando. Además, el reconocer las ideas ajenas es una demostración de honradez intelectual altamente apreciada en todos los medios académicos.

Conclusiones.

En las conclusiones, Ud. probablemente hará una recapitulación de su argumentación. Sin embargo, un buen Resumen Introductorio a menudo hace innecesario unas Conclusiones extensas. Si así fuera, haga una breve recapitulación de las conclusiones más significativas y emplee el resto del espacio de Conclusiones para explorar las implicancias y consecuencias de sus argumentos.

Por ejemplo: Qué recomendaciones fluyen de su análisis, qué otras situaciones surgen de lo discutido, qué estudios posteriores surgen como recomendables o necesarios.

A veces, cuando no es necesario sacar conclusiones extensas, este párrafo se reemplaza por unas "Reflexiones Finales" en las cuales se manifiestan las inquietudes que surgen de las conclusiones.

Escritura.

Una buena redacción es fundamental para generar un pensamiento claro y una comunicación efectiva con el lector, así es que tenga en mente los siguientes puntos:

1. Su artículo debería referirse a un solo tema, o a un conjunto relativamente limitado de temas relacionados, y deberían mostrarse en una forma simple. Evite enredarlo o "perderlo" entre temas o comentarios extras.

Si Ud. desarrolla un argumento que posteriormente resulta redundante o complementario, pero no fundamental, elimínelo!

Esto es doloroso, -"trabajé tanto para llegar a esa idea"- pero razones o argumentos prescindibles le restan fuerza a su argumento central.

2. Divida su artículo en secciones y subsecciones. Muchas secciones son mejores que pocas. Las secciones ayudan a los lectores a seguir la estructura de su razonamiento.

Titule expresivamente cada Sección, de manera que destaquen el mensaje principal que va en ella.

3. El Profesor van Evera recomienda la siguiente estructura de secciones y subsecciones:

a. Su argumento.

b. Las evidencias que apoyan su argumento.

c. Contraargumentos, limitantes o condicionantes a su argumento.

d. Su argumento.

4. Comience cada sección con varias frases que resuman lo que va en él. Si al terminar el trabajo ellas resultan redundantes ya sea con el Resumen Introductorio o con las Conclusiones, elimínelas, pero manténgalas mientras esté trabajando el borrador, para ver como se ven.

Estas frases lo ayudarán a mantenerse centrado en lo que está haciendo en cada sección y lo fuerzan a enfrentar las contradicciones o deficiencias en su argumentación.

A veces estas "frases claves" se redactan mejor cuando ya está escrita toda la sección, pero nunca deje de incluirlas en algún momento del trabajo.

5. Comience cada párrafo con una frase que "destile" la idea del párrafo. Las frases que siguen pueden incluir el material que explica o amplía el punto de la frase inicial. Las condicionantes y contraargumentaciones van a continuación.

En breve, los párrafos deben tener la misma estructura que el conjunto de la sección.

Un lector debería ser capaz de captar la esencia de su argumentación leyendo sólo la primera frase de cada párrafo.

6. Escriba corto, con frases afirmativas. Evite la voz pasiva, por ejemplo: "Los kulaks fueron muertos", pero, ¿quién lo hizo? En forma afirmativa y voz activa sería: "Stalin hizo matar a los kulaks".

7. Siempre escriba a partir de un esquema. Los esquemas son de gran ayuda para la coherencia y la comprensión.

Crítica.

Pida a uno o dos amigos que le lean su artículo, antes de enviarlo y haga lo mismo por ellos cuando lo necesiten. No siempre se lee lo que uno quiso o pensó escribir.

Dos cabezas piensan mejor que una, y saber dar y recibir críticas es una habilidad importante.

Belleza y maquillaje.

Cuide de entregar su trabajo en forma limpia y ordenada, páselo por el Dicionario de su computador. Un documento desordenado sugiere una mente desordenada.

Cómo perfeccionar el estilo y la técnica.

Lea y re-lea los trabajos de autores que Ud. admira e imite su estilo en sus mejores aspectos.

Otras recomendaciones generales.

- Use los sustantivos y reduzca al máximo los adjetivos, especialmente los adjetivos calificativos.
- Puede escribir en primera o tercera persona del singular y si es un trabajo colectivo, en primera persona del plural.
- Recuerde que con buenos argumentos y buenas maneras, se puede decir casi de todo y con bastante claridad, aún respecto a los temas más espinosos.
- La mejor crítica no es la que señala o identifica *problemas* o *culpables*, sino aquella que identifica *causas* precisas y comprobables y que propone *soluciones* completas, efectivas y viables.
- Cuando se discrepa con otro autor o se critica una situación, la argumentación no apunta a las personas ni a las organizaciones respectivas sino a las ideas o a los hechos concretos de los que se discrepa o que se critica.
- Pertenece a la minoría afortunada que ha tenido acceso a una de las mejores educaciones que se proporcionan en Chile. Tenemos, por tanto, la responsabilidad social e institucional de compartir lo recibido.
- No tema escribir lo que piensa. Sus ideas son tan buenas y respetables como las de cualquiera otro. Todo oficial de marina, habiendo pasado sucesivos controles de calidad a lo largo de su carrera, intelectualmente se encuentra situado, por lo menos, en el rango de la normalidad, y la mayoría, de ahí hacia arriba!

Saluda atentamente a Ud.



Fernando THAUBY García
Director de la Revista de Marina



tante, los regímenes internacionales, deben ser entendidos como algo más que acuerdos temporales, que cambian con cada modificación del poder y de los intereses. El propósito de los

regímenes internacionales es facilitar los acuerdos sobre materias específicas.⁴ Tal es el caso de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

De esta forma, los regímenes, son entendidos como un grupo de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de resoluciones, por las cuales convergen ciertas expectativas de los actores en una área dada de las relaciones internacionales. Los principios deben asimilarse como creencias de hecho, de causalidad y rectitud. Las normas, como estándares de conducta definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas como prescripciones o proscripciones de acción y los procedimientos de adopción de decisiones como prácticas prevalecientes para adoptar y perfeccionar decisiones colectivas.

Por cierto, que los cambios dentro de un régimen implican alteraciones de reglas y procedimientos de toma de decisiones, pero no de normas y principios. Por otra parte, los cambios de régimen incluyen alteraciones de normas y principios, y por ende, cambios de conducta. El debilitamiento de un régimen demuestra la incoherencia entre los componentes de éste o la inconsistencia entre el mismo y la conducta relativa.

Por otra parte, la conceptualización de régimen y sus cambios no son relevantes en una situación de suma o cero, porque los estados actúan para maximizar la diferencia entre sus utilidades e intereses con las de los

demás estados. En la actualidad, por las características que moldean el sistema internacional -la globalización y la interdependencia- se privilegia la cooperación tras el propósito de que los actores complementen y maximicen sus utilidades e intereses. Desde esta perspectiva, el concepto de régimen reedita su valor y adquiere una mayor consistencia.

En este análisis subyace la evolución de una postura de estructura realista clásica que promueve la presunción de que el sistema internacional está compuesto por estados soberanos limitados sólo por el balance de poder hacia la ponencia más neo realista, en que acepta que no sólo los estados interactúan en el sistema, sino otros actores como las organizaciones, las élites y los partidos políticos internacionales. En estos términos, se debe aceptar que estos entes tienen lazos internacionales como nacionales, y por lo tanto, sus actuaciones dentro del sistema plantean situaciones cooperativas y conflictivas que compiten o se complementan con las propuestas por los estados.

El concepto de soberanía, puede aceptarse como una conducta variable y no sólo como una presunción analítica. La habilidad de los estados para controlar los movimientos a lo largo de sus fronteras y mantener el dominio sobre todos los aspectos que irradia el sistema internacional son limitados. La seguridad y la sobrevivencia del estado no son sólo los únicos y prioritarios propósitos. La fuerza no es el único instrumento que ocupa un lugar privilegiado en la política internacional. Las élites actúan dentro de las redes de comunicaciones, estructurando reglas, normas, y principios que trascienden los límites fronterizos. Sin embargo, la fuerza sigue empleándose como último recurso, y por tanto, continúa siendo un instrumento de la política, especialmente en las situaciones de crisis. Paradójicamente, las influencias de las élites requieren del aval de los

4 Krasner D., Stephen, *ibidem*, p. 3.

estados so pena de que sus planteamientos queden suspendidos en la memoria del sistema internacional como un buen intento de cambio. En este contexto, puede decirse que se avanza hacia una perspectiva que posibilita bajo el concepto de régimen, la participación fundamental de toda interacción del perfil humano, incluyendo la conducta del sistema internacional.

Esto hace que el sistema internacional, bajo ciertas características actuales, haya pasado de uno seguro, medianamente estable y anárquico a otro más inseguro, relativamente inestable, menos anárquico.

Regímenes de Seguridad.

El régimen internacional de seguridad se entiende como aquellos principios, reglas y normas que restringen a los estados en sus conductas internacionales bajo la creencia de que sus pares actuarán recíprocamente. El concepto y su extensión adquiere un significado específico pues, no sólo implica normas y expectativas que faciliten la cooperación, sino una forma de cooperación que trasciende más allá los intereses nacionales. Por otro lado, el hecho de que un superpoder no ataque a otro, puede considerarse una forma de cooperación, pero no un tipo de régimen.⁵

El enlace existente entre el poder remanente de los estados y su inmediato interés parece ser bastante directo y no es problemático para invocar el concepto. A juicio de Robert Jervis, si el modelo de las relaciones internacionales puede ser explicado por la distribución del poder militar y económico entre los estados, el concepto parece superficial e inocuo. No obstante, si las conexiones entre el producto y el poder nacional son indirectos y mediatos, el concepto de régimen de seguridad aparece como una opción creativa e institucional para limitar y regular la conducta.

Las especificidades de un régimen internacional de seguridad han sido planteadas por John Herz.⁶ Este autor expone que un régimen de este tipo envuelve una mayor competitividad que otro régimen, como por ejemplo de tipo económico, dado que el poder militar es relativo y no absoluto en su medición con otros estados, pese a que el poder nuclear ha variado esta concepción. Por otra parte, la seguridad ofensiva y defensiva motiva a menudo una misma conducta. El mantener un tipo de "statu quo" que sea favorable, o privilegiar un cambio para obtener intereses puede ser impulsado por el uso o amenaza de empleo de la fuerza indistintamente. Además, en seguridad, no pueden existir olvidos u omisiones pues, son relevantes para la existencia del estado. Una falla temporal en seguridad, esconde un daño permanente.

Por último, detectar lo que el contrario hace y comparar su efecto para evaluar el grado de inseguridad provocado es dificultoso. Los laboratorios militares no pueden ser ni son transparentes.

De modo que la primacía de la seguridad por sobre otras áreas, su naturaleza competitiva e inexorable, y la incertidumbre que la invade permanentemente, hace que los estados se preocupen prioritariamente por ella, manteniendo vigente el dilema del "prisionero" en sus efectos. Esto hace que los asesores que adoptan decisiones en seguridad, sean poco proclives a establecer regímenes dado las mutuas restricciones y limitaciones que imponen a las acciones unilaterales.

Para contrarrestar estas peculiaridades, el estamento político internacional ha creado una figura estructurada fundamentalmente en la confianza mutua y el incremento de medidas de este tipo como el libro blanco de defensa, intercambio de informaciones relativo a ejercicios y desplazamientos, polí-

5 Jervis, Robert: "Security Regimes", en *International Regimes*, editado por Stephen D. Krasner, Cornell University Press, Ithaca, 1986, pp. 173 a 178.

6 Herz, John: "Idealist Internationalism and the Security Dilemma", en *World Politics* 2, January, 1950, pp. 157-180.
Jervis, Robert: "Cooperation under the Security Dilemma", en *World Politics* 30, January, 1978, pp.167-214.

tica de cielos abiertos y otros, enmarcándolos bajo el rótulo medidas de confianza mutua e insertas en un régimen de seguridad. Uno de los aspectos más controvertidos del concepto de régimen de seguridad es su evolución conceptual política-estratégica orientada a prevenir una amenaza desde el exterior a otra de corte netamente político e ideológica orientada a prevenir una amenaza desde el interior, lo cual se sustenta sólo por la voluntad política de los líderes del momento. Esta inequívoca situación se está presentando en Latinoamérica, evidenciándose una situación similar pero en mucho menor grado en el Asia-Pacífico.



Es previsible que esta situación evolucione, pues la instauración e implementación de estas iniciativas han tenido un éxito relativo dada la situación de unipolaridad basada en una ideología no contrastada por el momento, en el sistema internacional. Es probable que la ideología se sustente por más tiempo, pero dadas las evidencias político-estratégicas, es dudosa que se mantenga la condición de unipolaridad. Esto redun-

dará en la necesidad de establecer o mantener un régimen de seguridad en cada región avallada por la superpotencia.

Manejo del Poder y Régimen de Seguridad.

El "**Balance de Poder**" se considera un sistema en las relaciones internacionales, basado en un acuerdo o consenso, donde los estados independientes operan autónomamente, sin el control directo de una agencia o ente superior. Puede producir y estabilizar una situación de equilibrio aunque no es ese su objetivo. No obstante, como sistema automático de equilibrio, el producto generado produce un dividendo no deseado en la relación entre los estados; como sistema semiautomático, se presume que el estado balanceador persigue el objetivo de equilibrio; en el sistema manual, los políticos lo dirigen racionalmente hacia ese efecto deseado.⁷ El autor Inis L. Claude, desde esta perspectiva, comenta que el equilibrio como función de la invención humana está basado en las expertas opiniones de los estadistas en procura de la seguridad.

Así, el Balance de Poder, es un sistema independiente de estados operando autónomamente, sin subordinación a una agencia central para el manejo de las relaciones de poder, buscando influenciar en el perfil de la distribución de poder y determinar sus propios lugares dentro de esta figura. Reconoce el conflicto, enfatizando la posibilidad de su control mediante perfiles apropiados de arreglos dentro de estas relaciones conflictivas, esto es, manipulando la rivalidad. De hecho plantea una seguridad competitiva.

El sistema de Balance de Poder engloba una componente política y estratégica porque está constituido por un sistema de alianzas, en donde los estados luchan por lo que estiman un lugar apropiado en la distribución de poder, ubicación que pueden obtener naturalmente por separado y explo-

7 Claude L., Inis, Jr.: *Ibidem*, pp. 11-93.

La trama de la Defensa Europea

Dentro del ámbito OTAN
 Doble sombrero UEO-OTAN
 Compromiso único con la UEO
 Estrictamente bilateral

	Canadá	EE.UU.	Alemania	Bélgica	Dinamarca	G. Bretaña	Grecia	Holanda	Italia	Luxemburgo	Noruega	Portugal	Turquía	España (1)	Francia (1)
STANAVFORLAND (1967)															
Fuerza Aérea de Alerta Avanzada de la OTAN (NAEW) (1978)															
Cuerpo de Ejército de Reacción Rápida (ARRC) (1982)															
STANAVFORMED (1992)															
Fuerza Anfibia Anglo-Holandesa (1972)															
Cuerpo de Ejército Europeo (CEE) (1991)															
División Multinacional (Central) de la ARRC (1992)															
Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR) (1995)															
Fuerza Rápida Operativa Europea (EUROFOR) (1995)															
Integración de Estados Mayores Navales (1995)															
Grupo Aéreo Europeo (1995)															

1.- España y Francia no se encuentran integradas en la estructura militar de la OTAN.
 2.- Participan ocasionalmente.

tando sus propios recursos, o por el método artificial de unir sus fuerzas a otros estados. Ejemplos históricos de este manejo de poder lo encontramos en la Europa entre los siglos XVIII y XIX cuya máxima expresión lo podríamos encontrar en la Triple Alianza y la Triple Entente.⁸ La alianza Atlántica, o la Organización del Atlántico Norte (OTAN), es tal vez, una de las más recientes expresiones de este sistema de balance, distorsionado por la abundante retórica política del mundo bipolar de la guerra fría.

Se debe tener presente, que si seguimos la postura de Kenneth Waltz, en donde cada actor puede tratar de maximizar su poder en

un sistema de balance, el concepto de régimen de seguridad no es compatible. Esta sentencia equivale al modo de operación automático del sistema de balance descrito por Claude. Sin embargo, aplicando la postura de Morton Kaplan, considerando la existencia de un factor fuera del sistema, el sistema de balance puede constituir un régimen ya que, el sistema puede ser moderado, porque los actores actúan moderadamente. Desde esta perspectiva, más que derrotar o bajar el perfil a un actor, se busca detener el conflicto y por tanto, la conducta de los estados está esencialmente moderada por las acciones conscientes de sus estadistas y líderes. En este

8 La Triple Alianza fue una alianza político-estratégica entre Alemania, Austria-Hungría e Italia como consecuencia del Congreso de Berlín, en 1879, destinada a una mutua protección en caso de una agresión francesa y/o rusa. Francia opuso la Triple Entente que estaba conformada además por el Reino Unido y Rusia.

caso los estados ejecutan una auto moderación, y por tanto, si constituye un régimen de seguridad. Por lo demás, esta postura corresponde al modo manual de operación del sistema de balance señalado por Claude.⁹

La "Seguridad Colectiva" constituye un método para regular las relaciones de poder entre los diferentes estados a través de un sistema parcialmente centralizado de medidas de seguridad. Si bien en última instancia, el poder continúa en manos de los distintos estados soberanos, la autoridad para decidir las cuestiones que afectan al mantenimiento de la paz se presume corresponde a un organismo internacional.

La característica política y estratégica esencial de la seguridad colectiva es planteada por la presencia teórica del mecanismo institucional que compromete una acción colectiva, basada en que los intereses nacionales confluyen en un orden común y supranacional, asegurando a las posibles víctimas contra un ataque agresivo.

Propone un sistema organizado para estructurar una resistencia colectiva a la agresión, concebida como una amenaza disuasiva y una promesa de seguridad a los estados que pudieran ser objeto de un ataque, todo ello fundado en la formación de un poder preponderante. Requiere de una política basada en la unión de los aliados para insertarla alrededor del mundo; pero en la realidad concreta, se focalizó en propiciar el abandono de posturas aislacionistas, asimilándolo al aislamiento de dos o más estados en un sistema de alianza, dándole un significado confuso e ideológico que diluyó su figura.

La Seguridad Colectiva también, reconoce la existencia del conflicto, pero desarrolla una estructura de cooperación que lo mantiene controlado, planteando una seguridad

del tipo cooperativa basada en el concepto de la indivisibilidad de la paz. Dadas las imperfecciones de la ONU, y la existencia de una bipolaridad en la etapa conocida como la guerra fría, la Seguridad Colectiva, perdió su potencialidad al evidenciarse que su política careció del instrumento apropiado, transformándose en un concepto difuso, cuyos elementos constitutivos fueron de difícil evaluación y de tardía asimilación. En la actualidad, dada la transformación que ha experimentado el sistema internacional, ha sido reeditada pero no se han superado las imperfecciones que su operacionalización plantea. En efecto, con el devenir del tiempo, la creación de la ONU y el instrumento del veto en el Consejo de Seguridad de la misma, la acción colectiva fue orientada a disturbios menores de la paz, sólo si los grandes poderes convenían en tomar acción, evidenciándose la precaria condición de que no contaban con un mecanismo efectivo de coerción para disuadir o reprimir la agresión, más que nada debido a la desconfianza bilateral de las superpotencias de la época.

La Seguridad Colectiva adquiere capacidad de acción mediante la formación de una coalición, y su expresión más real la constituye la adoptada por Occidente en la Guerra del Golfo en 1990.¹⁰ Sin embargo, existen algunos académicos y políticos que plantean que tanto la OTAN como el Pacto de Varsovia fueron las organizaciones regionales encargadas de mantener una seguridad colectiva parcial.

La evolución y desarrollo del concepto de Seguridad Colectiva, a juicio de Kenneth W. Thompson, obedece a tres corrientes. La primera corresponde al carácter evolutivo de la moralidad práctica, con arreglo al cual ni la pobreza ni la guerra se aceptan ya como

9 Claude L., Inis, Jr.: *Ibidem* pp.43-47 y pp.48-50.

Kaplan, Morton: "Balance of Power, Bipolarity, and other Models of International Systems", en *American Political Science Review*, N° 51, september 1957, p. 690.

Kaplan, Morton, "System and Process in International Politics", New York, Wiley, 1957, p. 23.

Reinken, Donald: "Computer Explorations of the Balance of Power", en *New Approaches to International Relations*, ed. por Morton Kaplan, New York, St. Martin's, 1968, p. 469. Citas reproducidas en *Security Regimes* de Robert Jervis, p. 185.

10 Claude L., Inis, Jr.: "Collective Security After The Cold War", en Guertner L. Early. *Collective Security in Europe and Asia*. Carlisle Barracks, S.S.I., U.S. Army War College, march 2, 1992.

algo inevitable. La creación frustrada de la Sociedad de las Naciones y la posterior ONU son expresiones de este planteamiento. La segunda de dichas corrientes procede de la revolución operada en la tecnología y en la economía mundial. La industrialización ha determinado que las naciones se hayan hecho cada vez más interdependientes. Es así como las actividades y la producción de una región son necesarias para el funcionamiento y desarrollo de las otras. El industrialismo adquiere los rasgos de un profundo movimiento ecuménico que arrastra a las naciones del universo. En tercer lugar, la tremenda revolución operada en la tecnología, con su consiguiente efecto de globalización, y la transformación de las creencias han acentuado la necesidad de unas instituciones internacionales más racionales y amplias. La organización y los controles habrán de tener dimensiones mundiales para poder enfrentarse a las relaciones y problemas de orden internacional. La razón de ser de un sistema universalizado de seguridad colectiva consiste en hacer frente a las demandas de resistencia a la agresión y de mantenimiento a ultranza de la paz en todo el mundo.¹¹

La voluntad política demostrada por los líderes por establecer este sistema de manejo de poder y sus recientes manifestaciones especialmente en Europa, permitirían concluir que bien puede constituir un régimen de seguridad. No obstante, se da el contra sentido de que la seguridad colectiva se presenta como irrealista en cuanto a política, puesto que pretende establecer la creencia de que el orden mundial y los intereses nacionales, pueden ser salvaguardados aplicando su fórmula.

La prioridad asignada por la superpotencia y las potencias mayores a los problemas que afectan sus economías, la dispersión de las armas de destrucción masiva

como la nuclear, química y bacteriológica, la urgente necesidad de degradar otras amenazas y el empleo de otras formas "más constructivas" de ejercer influencia han derivado en una forma "más cooperativa" de ejercer la seguridad. Así, se ha acuñado el concepto de seguridad cooperativa.

La "**Seguridad Cooperativa**" obedece a un principio político estratégico que busca obtener sus propósitos mediante un consentimiento institucionalizado en vez de amenazar con el empleo material y físico de la coerción. Supone fundamentalmente, que los objetivos de seguridad son compatibles y busca establecer relaciones cooperativas entre los estamentos militares de los estados.¹²

La base para la Seguridad Cooperativa estriba en la mutua aceptación y apoyo de que la defensa del territorio como exclusivo objetivo militar nacional y la proyección del poder están subordinados a las restricciones del consenso mundial. El propósito central del concepto, según Nolan, es reconocer y articular 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 con los énfasis necesarios.

Al nivel práctico, la Seguridad Cooperativa, busca acordar medidas para prevenir la guerra, y primariamente, previniendo el efecto exitoso de una agresión que se esté encubando. Por la eliminación básica de la organización de agresión, estos arreglos conducirían a reducir u obviar la necesidad de mantener una contrapreparación o alistamiento permanente.

La Seguridad Cooperativa es un modelo de relaciones interestatales, en las cuales se espera la ocurrencia de disputas y conflictos pero, dentro de ciertos límites, normas y pro-

11 Thompson W., Kenneth: "Political Realism and the Crisis of World Politics: An American Approach to Foreign Policy", Princeton University Press, 1960.

12 Nolan E., Janne: "The Concept of Cooperative Security", en Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century. Editor Janne E. Nolan, Washington, The Brookings Institutions, 1994, pp. 3-18.

cedimientos preestablecidos, en donde se pretende resolver las controversias, disputas y conflictos sin recurrir al recurso de la fuerza masiva. Plantea que la guerra es evitable, y por tanto, se comenta que pretende prevenir el conflicto a través de una reflexión más acuciosa a los intereses pragmáticos de seguridad estatales de la década de los años 1990.

Nolan plantea que la Seguridad Cooperativa difiere de la Seguridad Colectiva. La Seguridad Cooperativa está diseñada para asegurar que la agresión organizada no pueda materializarse a gran escala. Por contraste, comenta, que la Seguridad Colectiva es un arreglo para disuadir la agresión mediante la preparación militar y derrotarla si ocurre. Explica que una estrategia no es preludio de la otra, y que ambas se refuerzan mutuamente. Esto es un contrasentido porque si a una fuerza de carácter defensivo se le despoja de su efecto disuasivo, se transforma en algo representativo sin valor operacional, lo cual es inconsistente con el valor de seguridad que se pretende mantener. No tiene sentido pretender una economía de recursos basadas en ambas estrategias, salvo que un ente superior recurra a esta proposición y el resto se alinee aplicando el nuevo concepto.

Nolan se apresura a explicar que la Seguridad Cooperativa no aspira a crear un gobierno mundial, ni a eliminar todos los armamentos, o prevenir todas las formas de violencia, o resolver todos los conflictos o armonizar todos los valores políticos mundiales. Simplemente se focaliza a prevenir la acumulación de presiones masivas y deliberadas de agresión organizada, tales como incrementar el territorio por la fuerza o la destrucción de elementos vitales por bombardeo a distancia para obtener una ganancia unilateral. Comenta que la Seguridad Cooperativa no pretende tener respuestas fáciles a las causas de los conflictos, incluyendo aquellos que corrientemente alimentan la violencia civil, pero podría ser una componente esencial para desarrollar una estruc-

tura que previniera y detuviera tales peligros en el futuro.

La Seguridad Cooperativa puede ser enmarcada y analizada a través de 5 elementos que se pretenden establecer en un régimen de seguridad:

- * Establecimiento de estrictos controles y medidas de seguridad para la fuerzas nucleares, basados en los acuerdos del régimen de seguridad colectiva;
- * Establecimiento de un régimen de conversión de las industrias de defensa cuya capacidad y producción produzcan un efecto indeseable de proliferación global y por ende, exacerbaban la inestabilidad internacional del sistema;
- * Establecimiento de acuerdos cooperativos que regulen el tamaño y la composición de las fuerzas que enfatizen una configuración defensiva y restrinjan la difusión de tecnologías que pudiesen aplicarse peligrosamente;
- * Articulación de un apoyo internacional del concepto de intervención legítima y efectiva en el cual, se aplique la fuerza multilateral como último recurso y,
- * Promoción de intereses mutuos y transparentes como fundamento de los acuerdos que restrinjan las acciones de fuerza unilaterales y la difusión de tecnología avanzada.

La forma de operacionalizar el concepto de Seguridad Cooperativo está dado por la generación de nuevas medidas de confianza mutua, y la más evidente sería, la figura que



Bruselas. Cuartel General de la OTAN.

ideó la OTAN llamada la Asociación para la Paz y la extensión de dicho organismo para los países europeos orientales. Su estrategia de acción se focaliza en reducir la potencialidad de las FF.AA. y otorgarle la capacidad estratégica necesaria para las tareas transnacionales asignadas.¹³ Existen algunas formulaciones elaboradísimas políticas y estratégicas que plantean la promoción del concepto "capacidad ofensiva no provocativa" para sustentar el concepto de seguridad cooperativo. La voluntad política evidenciada por implantar este sistema, aparentemente diseñado para enfrentar una situación europea o árabe y la connotación ideológica que se ha pretendido adosarle en Latinoamérica para su aplicación, estaría confirmando la postura de que este concepto sería un nuevo régimen internacional de seguridad orientado hacer más efectivo y eficiente el manejo de poder en ciertas regiones.

Continuando la línea teórica de Claude, y como se estableció en una oportunidad, la teoría del gobierno mundial, constituye un vasto programa de centralización del poder y la política, en aquellas áreas relevantes para la mantención del orden y la paz mundial.¹⁴ Su evaluación en el sistema de manejo de poder es teórico, y dado que promueve un sistema internacional sin la existencia de los entes estatales, que son las únicas entidades que ejercitan el poder eficazmente, parecería poco factible y aceptable por el momento como solución.

Conclusiones.

La política expuesta a través de los manejos de poder y la forma de hacerlos más efectivos a través de regímenes internacionales de seguridad, demuestran la relación existente entre ambos conceptos, y la proyección de éstos hacia un cierto grado de centralidad en las relaciones entre los estados, lo que permite afirmar que no existe una

regresión con la inclusión del concepto de Seguridad Cooperativo, en el continuo expuesto por la tesis de Inis L. Claude.

El régimen de seguridad es un reflejo del manejo del poder y las dificultades que este experimenta en el sistema. La mayor profusión de regímenes de seguridad en el orbe, ya sea por regiones o bloques, evidencia la dificultad de materializar la centralización del poder por una parte, y la incertidumbre de su éxito por la otra. El régimen de seguridad busca operacionalizar el manejo de poder en un sistema anárquico reduciendo la incertidumbre en materias de seguridad en las relaciones interestatales.

El Balance de Poder presenta la característica de ser una realidad concreta en la historia y no una mera construcción abstracta que tiene un cierto registro de ocurrencia intermitente, pero requiere de una efectiva difusión del poder entre un substancial número de grandes estados, lo cual no es aceptado abiertamente por la comunidad internacional actual. La dificultad para ejercitar una dirección centralizada en el sistema internacional hace que se mantenga en la mente de los que adoptan decisiones en las grandes potencias durante el manejo de situaciones de crisis.

La experiencia que se posee acerca del concepto de Seguridad Colectivo, y su precaria condición, no justifica en absoluto la visión muy optimista mantenida a partir de la última guerra mundial, según la cual con el establecimiento de una nueva organización internacional tanto la guerra como la política de poder irían siendo dejadas atrás. Mas bien, parecería que habiéndose introducido modificaciones al mecanismo operativo del sistema Balance de Poder o equilibrio, puede afirmarse que hoy en día, este sistema existe por defecto. En los momentos de crisis la retórica empleada confunde estos planteamientos, pero en el fondo se busca encontrar una situación de contrapeso o equilibrio bajo ciertos compromisos políticos más que conceptuales.

13 Perry, William: "Military Action: When to Use It and How to Ensure Its Effectiveness", en *Global Engagement...* edited by Janne E. Nolan, The Brookings Institution, 1994, pp. 235-241.

14 Toro S.M., Humberto: "La Carta de París en la Defensa Europea: Prólogo del Siglo XXI", en *Revista de Marina*, N° 819, marzo-abril, 1994.

El concepto de Seguridad Cooperativo supone que en una determinada región existen ciertos valores e intereses compartidos supranacionales los cuales confirmarían el hecho de que las estructuras de seguridad vigentes no responden a los desafíos actuales lo que ameritaría elaborar un nuevo régimen de seguridad.

Las premisas básicas del régimen que se busca estructurar en base a este concepto, se refieren a la regulación ofensiva, configuración defensiva, transferencia mutua e integración funcional del instrumento de la fuerza. Estas modificaciones tienen el propósito de proponer cambios institucionales que aseguren la prevención de conflictos, recolección y divulgación de datos militares y el establecimiento de foros de seguridad para la adopción de las decisiones a nivel regional. Evidencia un grado de deterioro de la fuerza en lo político estratégico, especialmente en su capacidad disuasiva, lo cual deja entrever una inconsistencia en lo teórico. En el hipotético caso de que se implantara integralmente, este régimen estaría dando origen a una fuerza repre-

sentativa sin valor estratégico.

En la práctica, dado que la política es el arte de lo posible, su aplicación e implementación de no ser generalizada en el sistema estaría cimentando un grado mayor de incertidumbre en las relaciones interestatales y promoviendo una precaria estabilidad. La concepción de la Seguridad Cooperativa parece estar orientada a solucionar las dificultades de seguridad en Europa y del Medio Oriente, las cuales no corresponden a la realidad regional asiática, africana y latinoamericana.

En el contexto político general de manejo de poder se advierte la presencia de una vertiente que busca orientar el sistema internacional hacia un grado de centralización en el nivel macro de las relaciones internacionales y descentralización en el nivel micro de las mismas, lo que satisface a las actuales élites porque reconoce la diversidad y pluralidad en ciertos niveles de decisión aceptando que bajo el concepto de régimen se refleje la interacción humana, incluyendo la conducta del sistema internacional.

BIBLIOGRAFIA

- Brown, Michael: "International Security in Twenty-First Century", en *Survival*. London, The I.I.S.S. Quarterly Spring, pp.1-131, 1992.
- Buzan, Barry: "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century", en *International Affairs*, 67(3): 431-451, 1991.
- Claude L., Inis, Jr.: "Swords Into Plowshares". New York, Random House, 1959.
- 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 in Asia*. Carlisle Barracks, S.S.I., U.S. Army War College, March 2, 1992.
- Morgenthau J., Hans & Thompson W., Kenneth: "Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace". New York, Alfred A. Knopf, 1985.
- Nolan E., Janne: "Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century". Washington, The Brookings Institutions, 1994.
- O.E.A.: "Reunión de Expertos sobre Medidas de Confianza y Mecanismos de Seguridad en la Región". Washington, OEA/ser. K/XXIX Secre/Doc 6/94, 28 febrero, original español, pp.1-14, 1994.
- Perry J., William: "United States Security Strategy for the Americas. Department of Defense, Inter-American Affairs", Washington, september, pp.1-35, 1995.
- Krasner D., Stephen: "International Regimes". Ithaca, Cornell University Press, 1986.
- Thompson W., Kenneth: "Political Realism and the Crisis of World Politics: An American Approach to Foreign Policy", Princeton University Press, 1960.
- Toro S.M., Humberto: "Realismo y Neorealismo: ¿Una realidad superada?", en *Revista de Marina*, N° 805, noviembre-diciembre, 1991, pág. 600.