

# LA SEGURIDAD COOPERATIVA

## Un modelo de seguridad estratégica en evolución.

David A. Hardy Videla \*

### Introducción.

Los cambios ocurridos en el orden internacional en las últimas décadas han alterado la percepción tradicional de los estados-nación en cuanto a su seguridad. Los conceptos clásicos de relaciones internacionales y las estrategias de seguridad que los estados adoptaban en el mundo bipolar han perdido vigencia ante las ya bien difundidas “nuevas amenazas”. Esto ha planteado la necesidad de reformular las teorías tradicionales y diseñar nuevos conceptos teóricos para alcanzar la anhelada seguridad y paz internacional. Uno de estos modelos actuales es el llamado Seguridad Cooperativa.

En nuestro país el Ministerio de Relaciones Exteriores en su definición respecto a los lineamientos fundamentales de la política exterior expresa:

*“Sin duda, un objetivo clave y permanente de toda política exterior es la paz y seguridad para el país, su región y el mundo. Chile se propone llevar adelante una activa política de prevención de la guerra sobre la base del concepto “Seguridad Cooperativa”. Esto no sólo implica la ausencia de conflictos, sino que pone especial acento en preocuparse tanto de los aspectos de la paz y la estabilidad como aquellos que atañen a la vulnerabilidad política, económica y financiera de los países”.*<sup>1</sup>

No obstante esta explícita y clara definición por parte de la autoridad política nacional, el concepto de Seguridad Cooperativa no aparece mencionado en parte alguna de nuestro Libro de la Defensa.<sup>2</sup> Sin embargo la política de seguridad y defensa de nuestro país allí descrita pareciera estar claramente orientada hacia el fomento de un entorno de Seguridad Cooperativa. Surge en consecuencia la interrogante ¿es efectivamente ese el modelo que nuestro país ha adoptado?, y de ser así ¿qué se entiende actualmente por Seguridad Cooperativa y cómo se estructura un sistema Cooperativo entre un grupo de estados?

A pesar de la cada vez mayor recurrencia al concepto en diversos estudios sobre la seguridad internacional, la Seguridad Cooperativa sigue sin tener una definición clara, de aceptación universal, tanto en el ámbito académico como en el de la seguridad.

El presente trabajo describe los orígenes de este concepto teórico, analiza su actual evolución y define un modelo de factores hipotéticos que, en opinión del autor, permitirían estructurar un Sistema de Seguridad Cooperativo entre un grupo de Estados o en una determinada región del planeta, y que constituyen un esquema para orientar la acción en el ámbito internacional para aquel actor que busque estructurar su Estrategia Nacional en torno a dicho modelo.

### Origen del Concepto.

#### Desarrollo histórico.

El concepto de Seguridad Cooperativa, aceptado casi universalmente como un nuevo modelo de seguridad estratégica y uno de los términos más en boga en los estudios sobre relaciones y seguridad internacional de principios del siglo XXI, tiene sus orígenes en la permanente búsqueda del hombre por lograr concebir un sistema internacional que garantice la seguridad de los Estados Naciones en sus relaciones con el resto de los actores internacionales.

La “Seguridad Cooperativa” no fue la creación de un analista internacional, de un estratega, politólogo o autoridad política particular. Tampoco surgió de un día para otro. El concepto se fue acuñando sucesivamente, durante las últimas dos décadas, mediante la evolución que el pensamiento estratégico mundial fue sufriendo en la medida que se iba tomando conciencia de los cambios que ocurrían en el mundo. Con el término de la confrontación Este-Oeste y con las crecientes interrelaciones económicas entre los estados, en la medida que la economía de libre mercado iba siendo adoptada como política de intercambio a escala global, surge la necesidad de redefinir aquellos planteamientos estratégicos tradicionales en materias de seguridad. Se buscaba así un modelo que permitiera conservar la relativa paz que presentaba la transformación del mundo bipolar en uno unipolar, y la generalizada reducción de las fuerzas militares diseñadas para una pasada guerra global.

La aparición de nuevos factores de inestabilidad global, que anteriormente no figuraban en la agenda de seguridad internacional, son ahora percibidos como riesgos e inclusive amenazas a la seguridad deseada por los estados para lograr el desarrollo y bienestar de sus pueblos. Pronto las grandes potencias reconocían que la interdependencia de los estados, la globalización de sus economías, la pérdida del control sobre las armas de destrucción masiva y el surgimiento de otras múltiples “nuevas amenazas” hacían dificultoso garantizar su seguridad mediante las estrategias tradicionales de ejercicio del poder, basadas en la confrontación. Así se buscó lograr dicho objetivo influyendo en el concierto internacional en forma más constructiva; surge así el concepto de la Seguridad Cooperativa.

El origen del concepto, tal como se le entiende en la actualidad, es difícil de rastrear en la historia. Sin embargo los orígenes más remotos de sus fundamentos filosóficos pueden trazarse hasta el siglo XVIII,<sup>3</sup> cuando Emmanuel Kant señaló que “la ley de las naciones se debe basar en una *federación* de estados libres”. Hay quienes indican que el concepto de la Seguridad Cooperativa se encontraba ya en los criterios con que el presidente Willson de los EE.UU. entendía la Seguridad Colectiva<sup>4</sup> en los albores del siglo XX. Se puede señalar, sin temor a un gran error, que el término “Seguridad Cooperativa” y toda la estructura de ideas que lo sustentan se fue originando por la problemática de seguridad que se produjo en Europa, particularmente en los países de Europa Occidental, durante las décadas de 1970-80 y hasta el término de la Guerra Fría. Se debe reconocer no obstante, que dicho proceso de formulación teórico y su operacionalización práctica se encuentran aún en evidente evolución y desarrollo, como se señala más adelante.

### **La experiencia europea.**

Para la mayoría de los analistas y estudiosos del ámbito estratégico, el modelo que posteriormente se denominaría Seguridad Cooperativa fue aplicado a comienzos de la década de los 70, casi exclusivamente a la actividad desarrollada por la Conferencia para la Seguridad y Cooperación Europea (CSCE); aún cuando dicha organización fue creada como un sistema de Seguridad Colectiva, para neutralizar cualquier conflicto o agresión que ocurriera *entre sus miembros*. Esta institución, que funcionara desde el año 1973 hasta 1994, derivó posteriormente en la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea (OSCE), la cual recoge toda la experiencia anterior y se constituye en lo que se ha venido a reconocer como la primera experiencia institucionalizada de un Sistema de Seguridad Cooperativa.

Aún cuando la OSCE fue creada con una orientación hacia el enfoque cooperativo, se debe reconocer que también la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), con los profundos cambios que ha adoptado desde comienzos de la década del 90, particularmente en lo que a su visión de

la seguridad se refiere, puede ser identificada también como una organización que ha alcanzado un alto nivel en el desarrollo de un sistema estratégico de Seguridad Cooperativa y ha contribuido a la madurez del concepto.

Por ello, gran parte de los fundamentos, de los principios, definiciones y de la estructura teórica para la constitución de un Sistema de Seguridad Cooperativa provienen de la experiencia europea, del CSCE / OCSE y de la evolución de la OTAN en particular.

## **El Concepto Teórico.**

### **Una primera definición.**

Si bien se pueden encontrar antecedentes bibliográficos de estudios y citas del concepto anteriores a la década de los 90, fue en los años 1991 y 1992 cuando un grupo de académicos comenzó a estudiar en forma más exhaustiva la idea de la seguridad por medio de la cooperación, en lugar de la confrontación, para definir un nuevo modelo de estrategia de seguridad internacional. Es así como en 1992 los profesores Ashton Carter, William Perry y John Steinbruner desarrollan para The Brookings Institution un trabajo relativo a la Seguridad Cooperativa, el cual fue publicado bajo el título de “*A new concept of Cooperative Security*”, y con posterioridad fue ampliado y editado por Janne Nolan en el año 1994.<sup>5</sup> Estos dos últimos trabajos se han transformado en la principal base teórica para los posteriores estudios relativos al concepto y son citados por casi todos los autores que con posterioridad han abordado el tema.

En aquellos años se reconocía que el estudio de esta “nueva teoría” no había sido asumida aún en forma oficial por las autoridades del gobierno de los EE.UU. ni era considerada como una posibilidad para su aplicación como política de seguridad. El propósito del trabajo era “*explorar la proposición de que el compromiso cooperativo es un principio apropiado para las relaciones de seguridad ante las nuevas circunstancias internacionales que han surgido*”.<sup>6</sup>

En 1993 se esboza el concepto partiendo de la siguiente descripción:

*“El empeñamiento cooperativo es un principio estratégico que busca alcanzar su propósito a través del “consenso institucionalizado” en lugar de la amenaza de coerción física o material. Presupone fundamentalmente objetivos de seguridad compatibles y busca establecer “relaciones colaborativas” en lugar de confrontacionales entre los establecimientos militares nacionales”.*<sup>7</sup>

Agrega que, en la práctica, la Seguridad Cooperativa busca estructurar acuerdos entre Estados sobre la base de medidas que permitan prevenir la guerra entre ellos. Esto lo logra “*previniendo que los medios para una agresión exitosa se puedan reunir*”. Consecuentemente la estrategia de Seguridad Cooperativa cambia de la “*preparación para contrarrestar amenazas a la prevención de que dichas amenazas surjan*”.<sup>8</sup> Señala luego que la base para tal cooperación interestatal es el reconocimiento, aceptación y apoyo por parte de los actores de dos principios sobre el uso legítimo de la fuerza:

- la defensa del propio territorio es el único y exclusivo objetivo militar nacional y,
- la proyección del poder nacional debe subordinarse a las restricciones impuestas por el consenso internacional.

En definitiva, la Seguridad Cooperativa busca alcanzar la seguridad por medio del consentimiento, institucionalizado, entre los actores internacionales involucrados en el sistema, en lugar de que entre ellos se utilice la amenaza o uso de la fuerza coercitiva para subsanar sus diferencias. Supone que los objetivos de seguridad de los socios han sido identificados como comunes y compatibles, pudiéndose establecer relaciones de cooperación entre ellos para alcanzarlos.

Sin embargo, la definición de Seguridad Cooperativa establecida por Carter, Perry y Steinbruner no posee actualmente una aceptación universal. Considerando que tan sólo término “seguridad” posee un carácter subjetivo y relativo, según quien, cuando y donde se defina, es evidente que la Seguridad Cooperativa no permanecerá como un concepto inmutable.

### **La evolución del concepto.**

Para el Dr. Paul Stares, del mismo Brookings Institution, la Seguridad Cooperativa fue definida en 1995 como:

*“La creación de un ambiente de seguridad estable y predecible a través de la “regulación mutua” de las capacidades militares y los ejercicios operativos que generan o pueden generar desconfianza e incertidumbre”.*<sup>9</sup>

Esta definición, más que diferir de la primera, la clarifica y complementa. Stares, en concordancia con Carter, Perry y Steinbruner, agrega luego que *“lo que distingue a la Seguridad Cooperativa de los enfoques tradicionales es su énfasis en la “prevención”. En lugar de disuadir amenazas a la seguridad nacional o prepararse para combatirlas si éstas llegan a concretarse, la Seguridad Cooperativa apunta, en primer lugar, a evitar que surjan”.*<sup>10</sup>

Por su parte, el Profesor Michael Mihalka, del Centro Europeo para Estudios de Seguridad “George C. Marshall”, en el año 2001 define Seguridad Cooperativa como:

*“Aquellos esfuerzos sostenidos desarrollados entre estados para reducir la probabilidad de guerra, o de sus consecuencias en caso de ocurrir, los cuales no son dirigidos contra un estado o grupo de estados específicos”.*<sup>11</sup>

Esta tercera definición del concepto mantiene la esencia de las anteriores y en ella se encuentran implícitos dos conceptos que ya los autores originales habían mencionado en sus trabajos ampliatorios.

En primer lugar se refleja el sentido de *permanencia* del modelo, como actividad “sostenida”, la cual debe ser perdurable en el tiempo. Esto diferencia a la Seguridad Cooperativa del concepto de “alianza” en el ámbito de la seguridad, por cuanto esta última surge para enfrentar una amenaza particular y habitualmente se disuelve o desaparece junto con aquel factor que causaba la inseguridad.

En segundo lugar, esta tercera definición lleva implícito el principio de *abandono de la acción unilateral*; es el reconocimiento de la incapacidad de un estado de aumentar su seguridad debido a que sus acciones conllevan la reacción de sus presuntos adversarios, provocando a la larga una pérdida de seguridad en ambos. Es lo que se conoce en teoría de las relaciones internacionales como el “dilema de la seguridad”. Por consiguiente, el modelo de la Seguridad Cooperativa requiere del reconocimiento del Estado de la necesidad de cooperar con otros como la mejor opción para aumentar su propia seguridad.

La Seguridad Cooperativa pretende ser una propuesta que permita superar las debilidades del modelo Colectivo. Su fin último teórico es su aplicación a escala global, en un Orden Mundial gobernado por la interdependencia y donde los intereses de la comunidad tienen prioridad por sobre los individuales de cada Estado. Así los estados transfieren parte de su voluntad soberana a la comunidad internacional. Si bien su propósito ulterior es la conformación de un Sistema Cooperativo Mundial, reconoce que para llegar a dicha condición se debe transitar por la implementación progresiva en los ámbitos regionales.

Muchas veces se piensa que el concepto de un Sistema de Seguridad Cooperativa debe referirse a una relación multilateral entre un grupo de estados. Lo anterior no es del todo correcto, ya que si se analiza el concepto con profundidad se verá que esta relación perfectamente puede desarrollarse

transitoriamente en forma bilateral, considerando a sólo dos estados en la asociación, pero con una visión de expansión futura.

### **Seguridad Cooperativa, Seguridad Colectiva y Defensa Colectiva.**

Tomando en consideración el hecho de que la anterior definición no goza de consenso absoluto, se estima necesario ampliar el concepto mediante la comparación con otros dos términos utilizados comúnmente en la temática de las relaciones internacionales: La Seguridad Colectiva y la Defensa Colectiva, ambos conceptos muchas veces confundidos entre sí.

Si bien los tres términos se orientan a la estructuración de un sistema de seguridad comunitaria, partiendo de un compromiso asociativo entre estados estrechamente relacionados, éstas se diferencian entre sí por el ámbito de su accionar y por el momento en que actúan con respecto a la ocurrencia de una agresión. Es necesario reconocer que tampoco existe un criterio único para definir estos conceptos, existiendo diversas posturas para establecer sus alcances y relaciones.

### **Seguridad Colectiva.**

En primer lugar, tanto la Seguridad Colectiva como la Cooperativa trabajan hacia el interior de la organización, es decir buscan como meta la seguridad *entre* los miembros de ésta. Su diferencia primordial radica en el enfoque respecto al momento en el cual deben neutralizar el conflicto. Mientras la Seguridad Cooperativa actúa *antes*, previniendo el surgimiento de conflictos que puedan alterar la seguridad de los estados miembros, la Seguridad Colectiva actúa neutralizando el conflicto una vez que éste ya ha surgido, es decir en forma curativa.

Tal vez la idea más clarificadora para comprender la diferencia que existe entre el concepto de la Seguridad Cooperativa de la Seguridad Colectiva es mencionada en el estudio de Carter, Perry, Reinicke y Steinbruner. Estos autores hacen una analogía comparando la Seguridad Cooperativa con la Medicina Preventiva y la Seguridad Colectiva con el Cuidado Intensivo; ambas se preocupan de la “salud” del individuo actuando sobre él. Sin embargo la primera pretende evitar la “enfermedad”, mientras que la segunda busca sanar al enfermo. Esta analogía permite comprender claramente que la Seguridad Cooperativa busca actuar antes de que surja el conflicto, afectando las posibles causas que podrían llegar a provocarlo.

Es particularmente interesante destacar que en este estudio ya se manifestaba, en forma explícita, que estas estrategias -Cooperativa y Colectiva- no son excluyentes ni opuestas entre sí, sino más bien se complementan. Esta idea de complementariedad también es aceptada por el Dr. Stares, quien es más drástico al respecto al señalar que “*un régimen de Seguridad Cooperativa debe incluir disposiciones creíbles de Seguridad Colectiva como garantía residual de sus miembros*”. Todos estos autores concuerdan que este concepto en ningún caso debe confundirse con desarme. La Seguridad Cooperativa requiere contar con la capacidad creíble de amenaza y/o uso de la fuerza en forma colectiva, contra un potencial agresor.

### **Defensa Colectiva.**

En segundo lugar, y para mayor claridad, es importante tener presente la diferencia que existe entre el concepto de Defensa Colectiva, utilizado principalmente en el ámbito académico europeo, con respecto a los anteriores.

Este concepto difiere primordialmente de los dos últimos por cuanto se preocupa de la protección hacia el exterior del sistema. Es decir, busca defender a sus miembros de una agresión por parte de un actor ajeno al sistema de seguridad. Los sistemas Cooperativo y Colectivo, como se expresara, se orientan a prevenir, mantener o recuperar la seguridad entre los miembros de la organización; o sea, hacia el interior del sistema. Son ejemplos de organizaciones de Defensa Colectiva la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea Occidental (UEO) y la Organización del Tratado del Sudeste Asiático (SEATO). Mientras que como organización de Seguridad Colectiva se reconoce particularmente a la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Cabe señalar que en el ámbito académico regional, habitualmente se ha utilizado y abusado erróneamente del término Seguridad Colectiva para referirse a los propósitos y mecanismos propios de la Defensa Colectiva, sin hacer diferencia entre ambos conceptos.

Consecuente con lo anteriormente planteado, en la figura 1 se exponen en forma gráfica un ordenamiento de los diversos modelos de seguridad comunitaria que un estado podría adoptar para configurar su estrategia de seguridad y relaciones internacionales.

		ORIENTACIÓN CON RESPECTO A LA AGRESIÓN (MOMENTO)	
		PREVENTIVA (antes del inicio de la agresión)	REACTIVA (posterior o al inicio de la agresión)
ORIENTACIÓN CON RESPECTO AL SISTEMA (ÁMBITO)	HACIA EL INTERIOR	<b>SEGURIDAD COOPERATIVA</b> Colaborativa Consensual	<b>SEGURIDAD COLECTIVA</b> Confrontacional Disuasiva
	HACIA EL EXTERIOR	<b>DIPLOMACIA PREVENTIVA</b> Consensual Consultiva Medios no militares	<b>DEFENSA COLECTIVA</b> Confrontacional Disuasiva Medios militares

Figura 1.

Los Sistemas de Seguridad Comunitarios en las Relaciones Internacionales.

Los cuatro modelos de seguridad señalados no se presentan en la práctica de forma tan compartimentada como se representa en el gráfico anterior, puesto que sus alcances, en alguna medida, se sobrepone e invaden el terreno de otros.

Así la Seguridad Cooperativa, por ejemplo, considera que un Estado debe mantener una capacidad militar para defensa de su territorio, la cual en alguna medida siempre producirá algún grado de efecto disuasivo y le otorgará una capacidad reactiva ante una agresión.

Es justo reiterar que la diferenciación entre los conceptos expuestos no es universalmente aceptada.

### **El modelo ampliado.**

Ciertos autores señalan que un modelo de Seguridad Cooperativa para ser realmente útil y efectivo debe orientarse tanto hacia el interior como hacia el exterior del sistema. Es el caso de la teoría de “Los Cuatro Anillos” de Richard Cohen.<sup>12</sup>

A diferencia del concepto original formulado por Carter, Perry y Steinbruner que lo orienta hacia las relaciones internas de la organización, entre los estados asociados, Cohen sostiene que un modelo de Seguridad Cooperativa debe incluir tanto las relaciones internas como externas del sistema. Dicho planteamiento consolida bajo el concepto de Seguridad Cooperativa tanto a la Seguridad Colectiva, la Defensa Colectiva, la Seguridad Individual conocida también como Seguridad Humana- y la Promoción de la Estabilidad. (figura 2).



Figura 2.

### **“Los 4 Anillos” de Cohen.**

El anillo más interior, el de la Seguridad Individual, estaría orientado a la protección de la persona humana, tanto del propio estado como de sus asociados. El segundo anillo, el de la Seguridad Colectiva, busca el mantenimiento de la paz entre los miembros del sistema. El tercer anillo, correspondiente a la Defensa Colectiva, es la protección mutua interestatal de la agresión externa. Y el cuarto anillo, la Promoción de la Estabilidad, se orienta al desarrollo de acciones para prevenir el surgimiento de factores de inestabilidad en la periferia del sistema. Según este modelo sería todo este conjunto lo que constituiría un Sistema de Seguridad Cooperativa.

Sea cual sea la teoría que se adopte, queda de manifiesto que los conceptos de Seguridad Cooperativa, Seguridad Colectiva y Defensa Colectiva, si bien no deben ser confundidos entre sí, no son en ningún caso excluyentes ni opuestos entre ellos. Se puede concluir que, en la práctica, estos tres conceptos deben complementarse para lograr un adecuado sistema de seguridad internacional.

### **Las Naciones Unidas y la Seguridad Cooperativa.**

La Carta de las Naciones Unidas, en su Capítulo VIII “Acuerdos Regionales”, hace una mención específica a las Organizaciones y Acuerdos de carácter regional que deben actuar como una instancia previa al Consejo de Seguridad en la resolución de todo asunto relacionado con la paz y la seguridad internacional que surja dentro de la jurisdicción de dichas organizaciones.<sup>13</sup> Es más, la Carta explícitamente promueve la conformación de tales Organizaciones o Acuerdos Regionales donde los Estados miembros deberán hacer “todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local”. De allí se desprende una lógica intención de crear organismos que permitan materializar una estrategia preventiva y/o reactiva ante el surgimiento de conflictos que atenten contra la seguridad internacional.

Consecuente con los principios señalados en la Carta de las Naciones Unidas, se puede sintetizar que para dicha organización, la defensa y la seguridad internacional se deben regir por los siguientes criterios:

- Arreglo pacífico de controversias;
- Empleo de la fuerza sólo en caso de defensa;
- Legitimidad de la defensa colectiva;
- Construcción multilateral de la paz y
- Conformación de sistemas de seguridad regionales.

Asimismo, la ONU ha asumido el principio de la “indivisibilidad de la seguridad”,<sup>14</sup> reconociendo que ésta no sólo abarca el ámbito militar, sino también el económico, político y social.

Esta organización constituye actualmente el Sistema de Seguridad Colectivo por excelencia y como tal ha definido que “*La Seguridad Colectiva supone el reconocimiento de que la seguridad es indivisible*” y señala que “*sólo cuando las naciones reconocen que la seguridad no es divisible, sea en sus dimensiones militares, económicas, sociales y políticas o en sus aspectos nacionales e internacionales, pueden formular medidas de cooperación necesarias en una época de interdependencia*”.<sup>15</sup>

Los principios sobre los cuales se sustenta la ONU y los documentos en que dicha organización expresa su visión de futuro, llevan a concluir que esta organización tiende, en forma natural, a constituirse como una organización tanto de Seguridad Colectiva como Cooperativa.

Es así como, en el año 1991, el entonces Secretario General de la ONU expresara que entre los fines de la organización se debe “*buscar e identificar, en su etapa más temprana, aquellas situaciones que pudieran producir conflicto e intentar, a través de la diplomacia, suprimir las fuentes de peligro antes de que la violencia surja*”,<sup>16</sup> dando con ello una clara muestra de la orientación hacia la prevención de conflictos que se le desea dar a la organización.

Todas las ideas anteriores pueden ser reconocidas como fuentes contribuyentes a la estructuración del concepto de Seguridad Cooperativa, por estar en alguna medida reflejadas en su fundamento teórico.

### ¿Un modelo idealista o realista?

En su trasfondo filosófico la Seguridad Cooperativa plantea que *la guerra es evitable*, razón por la cual algunos autores la han calificado como una idea de visión idealista. Pero, por otra parte, reconoce que *el conflicto entre los estados es inevitable* y que las disputas entre ellos siempre han de ocurrir. La teoría sostiene que dichas disputas pueden y deben mantenerse dentro de los “*límites de normas acordadas y procedimientos establecidos*”, evitando que el conflicto derive así a la guerra. Ésta constituye una nueva aproximación a las relaciones internacionales, en que los Estados organizados bajo estos principios “*tienden a alcanzar un grado tal de estabilidad y confiabilidad que excluye la posibilidad de conflicto militar “entre ellos”*”.<sup>17</sup>

Se debe tener presente, sin embargo, que el concepto tiene una vertiente según la escuela de pensamiento que se adopte, ya sea una liberal (idealista), como la señalada anteriormente, o bajo una visión realista.

Las diferencias entre dichas escuelas han sido muy bien explicadas por Anthony Forster,<sup>18</sup> quien resalta el hecho de que bajo la visión realista/neorrealista las posibilidades de la cooperación en aspectos de seguridad, si bien no las estima imposibles, las describe como “*estrictamente limitadas*”. Ello se entiende por cuanto el modelo cooperativo sólo sería adoptable por un Estado en la medida que mejore la posición relativa de éste con respecto al resto de los asociados y de la comunidad internacional.

### Un nuevo modelo de poder.

Existe el planteamiento de considerar la Seguridad Cooperativa como un nuevo Modelo de Poder junto a los tradicionales 5 modelos de Frederick Hartmann.<sup>19</sup> Tomando en consideración la idea de que estos 5 modelos tradicionales están relacionados entre sí como puntos sucesivos a lo largo de un proceso continuo de centralización y autoridad en el manejo del poder, el nuevo modelo de la Seguridad Cooperativa se ubicaría entre el segmento de la Seguridad Colectiva y el Gobierno Mundial.<sup>20</sup>



Figura 3. La Seguridad Cooperativa como nuevo modelo de Poder.

Por su parte, Cohen con su modelo de “Los Cuatro Anillos” determina que la Seguridad Cooperativa definitivamente constituye un nuevo modelo de Poder, toda vez que reemplaza el Modelo Colectivo por ser más abarcativo que este último.

Para el Profesor Andrés Fontana,<sup>21</sup> la Seguridad Cooperativa puede llegar a constituir un nuevo modelo de poder, no obstante en su desarrollo actual sólo constituiría un estado de mayor evolución de aquel instrumento de seguridad denominado Medidas de Confianza.<sup>22</sup> Por ello es que dicho autor estima que el origen del concepto proviene del ya mencionado desarrollo alcanzado en materia de seguridad por parte de los estados de Europa Occidental, al cual ha bautizado como “proceso de seguridad”. Este proceso constituiría la situación intermedia entre una relación clásica de Balance de Poder<sup>23</sup> -propio de la época de la Guerra Fría- y una futura situación deseada de Seguridad Cooperativa.

### **La estructura teórica para un Sistema de Seguridad Cooperativa.**

Consecuente con la descripción anterior, sobre la base de los estudios desarrollados por diversos académicos y tomando en consideración las experiencias que a escala global han logrado un cierto nivel de avance y éxito en la conformación de Sistemas de Seguridad Cooperativa, es posible identificar ciertos factores que en teoría absoluta y recalando que no es posible encontrar un criterio común, permitirían su estructuración y adopción como modelo de seguridad estratégica para una asociación de estados.

### **Visión y voluntad de futuro común compartido.**

En primer lugar, y como norma básica, debe existir entre los gobiernos una visión compartida de futuro común en lo que se refiere a seguridad y en cuanto a las alternativas para lograr un mayor desarrollo. Se precisa comprender y reconocer que para poder alcanzar sus intereses es preciso actuar en cooperación con otros estados y compartiendo la responsabilidad de aspectos vitales como la defensa y el desarrollo. Ello implica, en la práctica, la existencia de una visión común que sólo se puede dar en estados que compartan un sistema político similar. Ello no se podría concretar de existir entre dos o más estados una concepción ideológica divergente, que derive en una relación confrontacional y no cooperativa.

Esta visión de futuro compartida implica un ordenamiento particular de los Intereses Nacionales de los estados involucrados, debiendo priorizarse los intereses comunes por sobre los individuales. También surge aquí la identificación de la asociación en sí misma como un interés mayor de todos los involucrados y la existencia de un proyecto común en tal sentido.

### **Reconocimiento de principios comunes.**

Según Cohen, esta visión común de los estados debe incluir la preocupación por la condición humana. Ello implica el interés por la Seguridad Humana tanto de la propia sociedad como de la de sus asociados. Esto en la práctica implica el admitir un grado de intervención en asuntos internos de otro estado asociado, cuando exista una situación de inestabilidad que pueda afectar a la seguridad de la comunidad toda.

El reconocimiento de que el uso de la fuerza sólo es legítimo para defender el propio territorio nacional y el de sus asociados es, como se mencionara anteriormente, un principio del modelo que debe ser reconocido y aceptado dentro de la visión común de los estados. Es en la práctica la renuncia al empleo de la ofensiva militar como herramienta estratégica entre los asociados. Ello implica el reconocimiento de las fronteras actuales de cada miembro del sistema y el compromiso de no modificarlas por la fuerza, basado en el convencimiento de la ilegitimidad del empleo de dicho medio.

Otro de los principios comunes es el reconocimiento de la indivisibilidad de la seguridad. Es el reconocimiento de que la Seguridad común requiere de la integración entre los asociados en los ámbitos políticos, diplomáticos, económicos y sociales, además del militar.

En resumen, se debe poseer una enérgica voluntad política para poder estructurar un Sistema de Seguridad Cooperativa, toda vez que puede implicar cambios trascendentales en las visiones tradicionales de seguridad nacional.

### **Identificación y definición de amenazas, riesgos y oportunidades que el sistema debe enfrentar.**

El Identificar y definir el nuevo perfil de las amenazas para los asociados es un requisito para poder determinar la necesidad y validez del sistema cooperativo. Éstas deben incluir los factores de riesgo y amenaza e inestabilidad que surjan de las transformaciones sociales, políticas y económicas de la región y las posibilidades de derivación de conflictos regionales en la periferia de la región que podrían afectar a la seguridad de los asociados. Ello implica la promoción de la estabilidad que otorga el sistema fuera de las fronteras de él mismo.

### **Políticas y estrategias de seguridad comunes y coherentes.**

De las políticas de seguridad individuales de cada estado se debe desprender sendas políticas de defensa y de relaciones exteriores que reflejen las ideas antes mencionadas. Dichas políticas deben ser elaboradas basándose en un consenso interno que le brinde legitimidad ante la sociedad que protege y continuidad en el tiempo como política de estado. A su vez, deben abarcar todos los aspectos, en los ámbitos políticos, económicos, de defensa o diplomáticos, donde la seguridad pueda ser afectada. Estas políticas deben ser a su vez concordantes entre los estados asociados, sirviendo como base jurídica para la formulación de una estrategia cooperativa y para la participación del sistema organizado. En dicha política se deben incluir las bases propias del concepto que permita a sus asociados identificar el compromiso con la seguridad regional y de los principios básicos ya señalados, como la orientación no ofensiva y el compromiso con la paz internacional. Finalmente, las políticas de defensa deben ser adecuadamente difundidas, tanto en el ámbito interno como externo, para su conocimiento.

La visión o concepción estratégica de la defensa debe ser consecuente con los planteamientos de dichas políticas y debe ser adecuadamente difundida para conocimiento de su sociedad y de los estados con los cuales se ha identificado un vínculo hacia la cooperación.

### **Bases técnicas y jurídicas.**

Se debe desarrollar una estructura de acuerdos y convenios que permitan darle formalidad al régimen establecido. Esta estructura debe incluir un cuerpo de normas consensuadas para afrontar la solución de los posibles conflictos que pudieran surgir entre los estados asociados. Entre dichas normas deben existir los instrumentos de Medidas de Confianza Mutua, Tratados de No Proliferación de Armas (principalmente las de destrucción masiva), de inversiones en defensa,

La prevención de conflictos, por ser el corazón del sistema, debe estar adecuadamente respaldada mediante el establecimiento de las necesarias herramientas jurídicas de Conciliación y Arbitraje entre los asociados.

### **Institucionalización y permanencia.**

Uno de los requisitos para materializar un sistema de Seguridad Cooperativa estable y que cumpla con su finalidad en forma eficiente es la necesidad de su institucionalización, entendiendo por tal la estructuración de órganos interestatales permanentes que desarrollen las funciones de planificación, ejecución y control de todas aquellas medidas e instrumentos que operacionalizan el citado sistema. Dichos organismos deben ser participativos de todos los integrantes del sistema, creando una relación permanente y vinculante entre los socios. Si bien se reconoce que, en un principio, durante el desarrollo del proceso de estructuración del sistema esta institucionalización puede ser reemplazada por mecanismos bilaterales que permitan un acercamiento y concertación inicial entre los estados.<sup>24</sup> El carácter de permanente es un requisito básico que debe cumplirse para que el instrumento creado pueda planificar, coordinar, controlar y/o ejecutar las diversas tareas que requieren continuidad en el tiempo y que demandan un esfuerzo alto de trabajo.

El aprovechamiento de estructuras preexistentes puede ser un factor de fuerza. Según Richard Cohen, un Sistema de Seguridad Cooperativa, para poder transformarse en un modelo posible, eficaz y creíble, debe ser construido sobre la base de estructuras organizacionales ya existentes y que hayan probado su efectividad en la consecución de una paz y seguridad relativa para sus asociados.<sup>25</sup>

### **Reestructuración y cooperación de los medios de defensa.**

Si bien no es el ámbito de la defensa el único involucrado en el concepto de seguridad, es en este campo donde se requiere del mayor ajuste entre el empleo en un modelo tradicional de seguridad nacional y un modelo cooperativo. Para que la estructuración de un Sistema de Seguridad Cooperativa pueda ser viable se requiere, en el ámbito militar, de las siguientes condiciones:

- Reversión de las estructuras militares, redefiniendo roles y funciones, y desarrollando interoperabilidad entre los asociados. Ello incluye la regulación de las capacidades ofensivas residuales para su empleo colectivo y la orientación defensiva de las fuerzas destinadas a la protección territorial.
- Reversión de las estructuras militar-industrial, regulando las capacidades y futuros desarrollos hacia los emprendimientos comunitarios y el comercio internacional de armas.
- Discusión, análisis y acuerdos de las actividades militares inusuales.
- El intercambio de información sobre sistemas militares.
- La conformación entre los asociados de un componente de Mando y Control permanente para operaciones militares combinadas.
- Centralización y coordinación de todas las actividades vinculadas a control de armamento, desarme y medidas de construcción de confianza.
- Esfuerzos coordinados en materias de no proliferación (prohibición de desarrollo, producción, almacenamiento y uso) de armas prohibidas.
- Incremento de la cooperación militar entre los Estados, particularmente en lo que se refiere a la estructuración de un posible órgano permanente para el sistema de Defensa/Seguridad Colectiva entre los asociados.

- Compromiso con la Seguridad Colectiva Global.

Como se mencionara anteriormente, uno de los principios en que se fundamenta la Seguridad Cooperativa es la aceptación por parte de los estados que la proyección del poder nacional debe subordinarse a las restricciones impuestas por el consenso internacional, sea esto bajo el modelo de Seguridad Colectiva o Defensa Colectiva.

Ello implica, para los efectos de la Seguridad Colectiva, el estrechamiento de vínculos con las Naciones Unidas y, particularmente con las actividades del Consejo de Seguridad, mediante la consultación, cuyo propósito es intercambiar opiniones sobre conflictos que tanto la ONU como la organización regional puede estar intentando resolver. Para ello se debe disponer de los medios y recursos para contribuir con dicha organización en el apoyo diplomático, en el apoyo financiero y en el apoyo operacional con personal y material para asuntos de Operaciones de Paz. La participación en operaciones bajo mandato de ONU debe enfrentarse como una tarea común de la organización, por ser parte de los principios que sostienen el modelo cooperativo.

#### **Reducidas asimetrías de poder.**

Sin ser un requisito obligatorio, de las experiencias actuales se puede observar que el logro de un Sistema de Seguridad Cooperativo eficiente es más viable cuando se organiza en torno a estados cuyas diferencias y asimetrías, en los ámbitos políticos, económicos y de defensa son mínimos. Ello es más evidente al considerar que toda asociación significa en alguna medida ceder ciertos factores del poder propio de cada estado. Cuando existe una considerable asimetría en algún ámbito es posible asumir que aquel estado que se encuentre en superioridad verá con mayor reticencia ceder su fuente de poder ante otros estados para reemplazarla por otra común.

#### **Abarcativa y expansiva.**

Finalmente, el Sistema de Seguridad Cooperativa debe ser abarcativo dentro de su región y con capacidad de expansión, estableciéndose un procedimiento para la incorporación de nuevos miembros que acepten actuar bajo sus normas. Consecuentemente es necesario normar aquellos requisitos que debe cumplir un Estado para incorporarse al sistema. Este concepto cobra especial importancia para que la estructuración del sistema no aparezca ante los ojos de otros estados, particularmente en la periferia de la organización, como una amenaza a sus intereses y caiga en definitiva en un modelo de Balance de Poder que sea enfrentado por otra organización o una alianza.

#### **Conclusiones.**

- El concepto de Seguridad Cooperativa, como modelo teórico de seguridad estratégica y de relaciones interestatales, no cuenta aún con una definición clara y consensuada. Más bien dicho concepto ha continuado en constante evolución desde que surgiera inicialmente en el ámbito académico de las relaciones y seguridad internacionales.
- La mutación del concepto teórico lo ha llevado desde un modelo de estrategia alternativa a la Seguridad Colectiva, a una estrategia que consideraba indispensable su complementariedad con ésta, hasta llegar a ser un concepto más amplio y abarcativo de seguridad en la cual la Seguridad Colectiva sólo forma una parte del modelo total cooperativo.
- Se debe distinguir siempre que existe una diferencia entre el concepto teórico puro de la Seguridad Cooperativa con el posible modelo de seguridad estratégica, basado en el concepto teórico, que pueda adoptar un país o grupo de países para alcanzar sus intereses.

- Un Estado, o grupo de Estados, que desee orientar su estrategia de seguridad sobre la base de un modelo de Seguridad Cooperativa deberá adaptar las ideas y principios del concepto teórico puro a la realidad y situación particular del entorno donde se pretende aplicar. Un modelo de Seguridad Cooperativa utilizado con éxito en Europa no garantiza el mismo resultado si se lo aplica en otra región del mundo sin los necesarios ajustes.
- La viabilidad de la estructuración de un Sistema de Seguridad Cooperativa dependerá, parcialmente, del enfoque teórico y cosmovisión que asuman las autoridades de un Estado que se encuentren en situación de adoptar las decisiones políticas, por cuanto ello permitirá establecer el grado de credibilidad y confianza que depositará en este modelo. Es evidente que un pensamiento liberal en las autoridades será un factor de fuerza para que el modelo cooperativo tenga posibilidades de aceptación y éxito, sin embargo parte de él se fundamenta en una visión realista al reconocer la inevitabilidad del conflicto y de la necesidad de aplicación del poder del estado en el logro de un entorno de seguridad.
- La materialización de un Sistema de Seguridad Cooperativa es potenciada cuando éste se basa sobre una estructura organizacional ya existente y que haya probado su validez, aún cuando sólo haya sido de relativa eficacia. Dichas organizaciones deben brindar las condiciones para que puedan ser adaptadas a la estructura teórica del modelo cooperativo, como ha sido el caso de la OTAN. Entre las condiciones necesarias cobra especial relevancia la simetría, unidad de criterios y visiones compartidas entre los actores asociados para lograr el indispensable consenso que la operacionalización del modelo requiere.
- La dificultad de alcanzar en la comunidad internacional las condiciones anteriormente descritas, debido a las asimetrías, diversidad de valores, percepciones e intereses, hacen más factible la implementación de un Sistema de Seguridad Cooperativa en ámbitos regionales o subregionales, con perspectivas de ampliación, que a niveles mayores.
- Una estrategia de seguridad basada en el modelo de la Seguridad Cooperativa requiere ser complementada con medidas de Seguridad Colectiva y, posiblemente, de Defensa Colectiva. Esta última dependerá particularmente de las amenazas y riesgos comunes que los estados asociados puedan visualizar en consenso.
- Las herramientas que operacionalizan un Sistema de Seguridad Cooperativa varían en cuanto al ámbito de su aplicación y al nivel de restricción, control e intervención interna que demandan según sean los actores y el entorno en que se deba implementar.

Sin lugar a dudas, por ser el modelo cooperativo uno de los lineamientos fundamentales de nuestra política exterior, es responsabilidad de aquellos vinculados con el diseño de nuestra estrategia de seguridad nacional estudiar en mayor profundidad este concepto y determinar aquellas adaptaciones y matices particulares que deben privilegiarse para que realmente se constituya en una herramienta que garantice una condición de seguridad que permita el logro de nuestros Objetivos Nacionales.

\* \* \*

## NOTAS

---

\* Capitán de Fragata IM. Oficial de Estado Mayor.

1. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, en su página web [www.minrel.cl/pages/politica/digen/00.01.html](http://www.minrel.cl/pages/politica/digen/00.01.html).
2. Ministerio de Defensa Nacional de Chile, Libro de la Defensa Nacional de Chile, Imprenta de la Armada, edición 1997.
3. Cohen, Richard. "Cooperative Security: From individual Security to International Stability", en Cooperative Security: New horizons for International Order, The George C. Marshall European Center for Security Studies, The Marshall Papers N° 3, Germany, 2001, p. 4.
4. Molina Walter R. y Montenegro, M<sup>a</sup>. Cristina, "La conformación de un Sistema de Seguridad Regional basado en la Cooperación", Ensayo del Concurso de Estrategia del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, Buenos Aires, 1999.
5. Nolan, Janne E. editor, "Global engagement: cooperation and security in the 21<sup>st</sup> century", The Brookings Institution, Washington DC., 1994.
6. Ibídem, p. 4. Traducción del autor.
7. Ibídem, p. 4. Traducción del autor.
8. Carter, Ashton; Perry, William y Steinbruner, John, "A New Concept of Cooperative Security", en Strategy and Force Planning, 3a. Edición, Naval War College Press, Newport, 2000. pp. 214-226.
9. Stares, Paul. "Seguridad Cooperativa", Revista Militar N° 732, Buenos Aires, abril-junio 1995, p. 25.
10. Ibídem.
11. Mihalka, Michael. "Cooperative Security: From Theory to Practice", en "Cooperative Security: New Horizons for International Order", The Marshall Papers N°3, The George C. Marshall European Center for Security Studies, abril 2001.
12. Cohen, Richard. Op. cit. , p. 7.
13. Naciones Unidas, "Carta de las Naciones Unidas", Artículo 52.
14. López, Ernesto. "Sobre la indivisibilidad de la seguridad", ponencia presentada en el Seminario "Argentina y Brasil frente a las nuevas amenazas". Buenos Aires, 29 de marzo 2001.
15. Naciones Unidas, "Estudio sobre los conceptos de seguridad" A/40/553, 1985, p. 26. (Destacado del autor).
16. Ghali, Boutros. "An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping", Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad, A/47/277 - S/24111 31 de enero 1992.
17. Fontana, Andrés. "Seguridad Cooperativa: tendencias globales y el continente americano", Serie Documentos de Trabajo N°16, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Buenos Aires, mayo 1996.
18. Forster, Anthony. "Cooperative Security Structures of the Western World: Challenges to Western Security in the 21<sup>st</sup> Century", Center for Security Studies and Conflict Research, ETH Zürich, 1999, en Internet [www.fsk.ethz.ch/publ/studies/volume\\_1.htm](http://www.fsk.ethz.ch/publ/studies/volume_1.htm)
19. Poder Unilateral, Balance de Poder, Seguridad Colectiva, Imperio Mundial, y Gobierno o Federación Mundial, en Hartmann, Frederick. "Las relaciones internacionales", Instituto de

- Publicaciones Navales, 3ª. Edición en español, Buenos Aires, 1998. pp. 13-17.
20. Toro Santa María, Humberto. “El sistema Internacional: en búsqueda de la estabilidad”, Revista de Marina 1/97, Armada de Chile.
  21. Director del Centro de Estudios de Seguridad Internacional, Instituto del Servicio Exterior de la Nación y Profesor de la Universidad de Buenos Aires.
  22. También conocidas como Medidas de Confianza Mutua (MCM) o Medidas de Construcción de Confianza y las que han evolucionado últimamente a la denominación de Medidas de Construcción de Confianza y Seguridad (Confidence and Security Building Measures).
  23. Hartmann, Fraderick H., Op. cit., pp. 15-16.
  24. Donadio, Marcela. “Las opciones de la seguridad estratégica para los países del Cono Sur”. Revista FASOC, año 15, N°4, octubre-diciembre 2000.
  25. Cohen, Richard. Op. cit. , p. 5.