

La seguridad internacional en las Américas

Francisco Rojas Aravena

Investigador. FLACSO, Chile.

El fin de la Guerra fría ha generado incertidumbres conceptuales y en la forma de definir políticas y concretar acciones de cooperación. Las cuestiones estratégicas globales dejaron de tener un peso relevante y temas de orden transnacional con efectos sobre cuestiones estratégicas aparecen en las primeras prioridades de la agenda. En este campo emergen temas tan variados como el control de la proliferación de armas y tecnologías de destrucción masiva y los acuerdos destinados a prevenir sus transferencias, hasta el control del narcotráfico. El concepto de seguridad internacional ha tendido a ampliarse sin que en forma correlativa se hayan producido avances en la definición y mecanismos operacionales. Avanzar en la construcción de un nuevo concepto de seguridad internacional significa avanzar en la redefinición de las misiones de las diversas instituciones encargadas de promoverla. Esta es una tarea de gran significación para las Américas. El hemisferio occidental ha contribuido a la estabilidad global en el período de posguerra fría, pero no ha sido capaz, en una década, de generar regímenes internacionales, reglas y normas que definan de manera

estable y produzcan certidumbre en este aspecto crucial para el desarrollo nacional, regional y global.

En las Américas y en los vínculos entre sus diversas regiones se presentan distintas vulnerabilidades, entre ellas las carencias de institucionalización de regímenes internacionales y en la continuidad de un proceso de desconfianza que impide avances sustantivos en el conjunto de los campos de interrelación (económico, político, social y cultural). La vinculación entre democracia, gobernabilidad y seguridad internacional es cada vez mayor.¹

América Latina es visualizada y se autopercebe como una zona de estabilidad político-estratégica y de bajo nivel de conflicto internacional, aunque al efectuar un análisis más detallado aparecen situaciones de gran complejidad y con un potencial muy significativo de ingobernabilidad como consecuencia de problemas domésticos y/o de acción de fuerzas transnacionales. La cooperación interestatal en materias político-estratégicas ha tenido importantes avances en el período de posguerra fría, en especial por el desarrollo de medidas de confianza mutua y cooperación internacional.²

Buscando nuevos conceptos de seguridad internacional

Las matrices de las grandes teorías (realismo, idealismo, conductismo), aun siendo vigentes, no logran aprehender de manera adecuada los nuevos fenómenos. De ahí que estemos en una etapa de reflexión y reconstrucción de paradigmas en los cuales se producen áreas crecientes de superposición entre los distintos enfoques teóricos. Las teorías de alcance medio referidas a procesos de toma de decisiones, teoría de negociación o de regímenes internacionales, adquieren mayor relevancia heurística y mayor fuerza para generar recomendaciones de política.

Las nuevas relaciones internacionales, el carácter segmentado de las realidades de poder militar y económico, así como la conformación de un sistema complejo de relaciones, en el que prima la cooperación, pero donde se siguen manteniendo situaciones de competencia, obliga a repensar los marcos teóricos y el tipo de vinculación que se establece entre los diversos actores. La agenda emergente evidencia que no hay opción distinta a la cooperación para enfrentar los problemas que tienen relación con la seguridad internacional al concluir el siglo xx. En ella no existen alternativas de suma cero. Pone en claro que sin cooperación pueden producirse resultados no óptimos, menos satisfactorios que los esperados de una asociación efectiva.

La transición conceptual desde el paradigma de la confrontación hacia uno más asociativo, si bien tiene una larga historia, vinculada a las corrientes denominadas liberales, se ha abierto un mayor espacio en el período de posguerra fría. Los nuevos fenómenos de la agenda internacional no encuentran solución racional o éticamente aceptable en el ámbito del «realismo» y el uso de la fuerza, como mecanismos exclusivos de solución. Fenómenos como la migración o las dimensiones ambientales de la seguridad internacional, aunque pudiesen tener «soluciones» militares, no son aceptables en el marco de los grandes principios que recorren el planeta, en especial el del respeto a los derechos humanos. Una importante tendencia se expresa en la transición desde un paradigma que enfatiza las perspectivas del juego de suma cero, hacia uno que, reconociendo la importancia de los fenómenos del poder, busca generar instancias de solución sobre la base de la cooperación.³ La teoría de regímenes internacionales adquiere cada vez más significación e importancia. Provee, mejor que otras perspectivas conceptuales, acercamientos efectivos a la cooperación y la asociación.

El nuevo paradigma se fundamenta esencialmente en la persuasión desde un marco multilateral. Desde el

punto de vista operativo, los sistemas de prevención de crisis (diplomacia preventiva), y de alerta temprana, constituyen elementos sustanciales. El marco de acción reafirma el carácter multilateral y la búsqueda conjunta de soluciones.

La creciente interconexión entre fenómenos nacionales y lo que ocurre en el contexto global, complejiza las relaciones y ubica las dimensiones de la seguridad, en forma simultánea, en tres niveles diferenciados, pero interconectados: la seguridad humana, con énfasis en los temas domésticos; la interestatal, con fuerte acento en las dimensiones subregionales; y la internacional, con un peso cada vez mayor de los asuntos globales en la región. El nuevo concepto de seguridad internacional deberá dar cuenta de esta triple dimensión y de la creciente dificultad para diferenciar fenómenos estrictamente nacionales de los internacionales.

El Estado continúa siendo un actor central, pero ya no el único. El peso de los actores estatales en diversas dimensiones, y en especial en lo referido a las transacciones financieras, se ha reducido. El poder del Estado, por tanto, ha decrecido. En forma correlativa el multilateralismo tradicional, de organización parlamentaria y con fuerte sello estatal, también ha debido resignar funciones frente a la emergencia de una nueva forma de diplomacia que se centra en la interlocución entre los más altos responsables de la política estatal, por sobre el que efectúan las instituciones burocráticas permanentes.

El peso de los actores involucrados en los temas de la seguridad ha cambiado: el del Estado se reduce y otros actores emergen. Visiones pos-estadistas enfatizan los nuevos contenidos de carácter supranacional, aunque no se evidencian aún las instituciones responsables. Se ha modificado la gravitación de foros que analizan y resuelven temas sobre la seguridad internacional. De foros diplomáticos con fuerte acento parlamentario, se ha pasado a una «diplomacia de Cumbres».⁴ Las arenas empresariales y los eventos financiero-comerciales ocupan un espacio cada vez mayor.

La definición conceptual, los temas que se quieren abordar y su delimitación, son el resultado del proceso político. Lo que es seguridad para unos, puede ser fuente de inseguridad para otros. La seguridad es un concepto elusivo. Corresponde a una categoría amplia que trasciende lo militar e involucra aspectos no militares. La seguridad debe ser entendida en su contexto socio-histórico-cultural-geográfico.⁵ Esto posee una gran importancia al constatar que existen distintas América Latina. En cada una de ellas se perciben diversas amenazas con intensidades diferentes y formas de expresión disímiles.

Lo que es seguridad para unos, puede ser fuente de inseguridad para otros. La seguridad es un concepto elusivo. Corresponde a una categoría amplia que trasciende lo militar e involucra aspectos no militares. La seguridad debe ser entendida en su contexto socio-histórico-cultural-geográfico.

Albert Einstein señaló que «es la teoría la que determina lo que podemos observar».⁶ Es necesario construir un nuevo orden; para ello es esencial primero definirlo conceptualmente, crearlo intelectual y políticamente. Luego generar las condiciones para establecerlo como realidad efectiva, capaz de definir y establecer regulaciones y marcos de acción para los diversos actores. Este orden, desde la perspectiva del poder en la posguerra fría, aun siendo monopolar en ciertas dimensiones, es multipolar en otras y universal en unas pocas. A partir de esta realidad, debemos avanzar desde la incertidumbre hacia un orden producido. Esta creatividad de la dirigencia política, será la que posibilite alcanzar las metas de paz y estabilidad en el ámbito de la seguridad internacional, clave para el desarrollo global. Aun para las superpotencias, la construcción de regímenes es una cuestión central.⁷

Tanto desde el punto de vista económico como desde las grandes tendencias estratégicas, la región latinoamericana posee una autonomía acotada. La fuerza no es la fuente de poder de la región, sino su capacidad de concentrarse en diversidad. La asociación obliga a la consideración de los intereses fundamentales y al reconocimiento de capacidades decisorias autónomas, aunque estas sean limitadas. La complejidad de la nueva realidad y de la nueva agenda, no logra ser aprehendida por las concepciones tradicionales de seguridad internacional. La respuesta que algunos actores han buscado entregar es una ampliación del concepto de seguridad internacional. Con ello ubican en el ámbito de la seguridad temas de distinto orden (económicos, sociales, culturales, étnicos), con lo que dificultan la operacionalización práctica y el desarrollo de acciones específicas. La necesidad de cooperación en diversas áreas es distinto a generar concepciones de seguridad sobre ellas —como por ejemplo en cuestiones étnicas o económicas. La ampliación del concepto lleva a desvirtuar los aspectos específicos de la seguridad interestatal, que son claves para la estabilidad regional y la seguridad internacional. Si el concepto se amplía sin referentes concretos, terminará englobando todo aspecto significativo de la vida de las sociedades y desbordará las tareas naturales del ámbito de la defensa.

Debemos centrarlo en las cuestiones referidas a la guerra y la paz, como aspectos primordiales. La seguridad internacional se vincula a la cuestión de la fuerza: cómo detenerla, pararla, restringirla, y ocasionalmente amenazar y aun usarla. Se relaciona con el uso de la violencia organizada y las conductas y actividades militares. En la posguerra fría, la naturaleza básica del concepto no tiene por qué cambiar radicalmente en relación con el largo período histórico anterior; y, por lo tanto, debe resituarse en lo que es central: en la naturaleza del conflicto y en el vínculo entre conflicto internacional y uso de la fuerza (o la amenaza de su uso).⁸ Derivado de lo anterior, es necesario profundizar las conceptualizaciones, para la actual etapa histórica, sobre políticas específicas: medidas de confianza mutua, transparencia, control de armas, gasto militar, fiscalización y otros.

Si bien el concepto de seguridad internacional recoge distintas fuentes, tradiciones y capacidades de diversos actores, no tiene por qué ampliarse de tal manera que pierda su capacidad instrumental. Su carácter multidimensional debe ser abordado desde una perspectiva amplia y compleja, lo que no significa una ampliación del concepto, en cuanto tal, y de sus claves constituyentes; sino la incorporación de las variables que permitan explicar los fenómenos bajo estudio y definir los instrumentos que posibilitan alcanzar la situación de seguridad deseada. La diferenciación de instrumentos, desde el ámbito preventivo hasta las capacidades de reacción, debe estar en función de los objetivos que se quieren alcanzar. El central debe ser evitar el uso de la fuerza y la militarización de las relaciones entre los actores, en especial los estatales.

Los tipos de amenaza diferencian de manera sustantiva a diversas regiones del mundo y a subregiones dentro de ellas. Esto es una de las claves que permite la comprensión de los problemas de seguridad internacional en las diversas subregiones de las Américas. Las amenazas vinculadas al uso de la fuerza son muy distintas en los países caribeños que en los continentales, el peso de la amenaza armada es claramente diferenciado entre los países pequeños y los de mayor tamaño. El vínculo del uso de la fuerza con fenómenos político-sociales adquiere características muy diferenciadas en cada una de las subregiones.

El continente americano es un área privilegiada, dado que las amenazas de carácter militar poseen un muy bajo nivel y muy baja intensidad.⁹ En América Latina las principales amenazas están radicadas en nuevos fenómenos de carácter no militar.¹⁰ Estas poseen un peso distinto según sea la dimensión considerada: la seguridad humana (ciudadana), la estatal y la internacional.

Es necesario diseñar un nuevo marco en el cual democracia, integración y seguridad internacional conformen un todo articulado, que permita generar estabilidad y predictibilidad, condiciones esenciales para alcanzar una paz sustentable. En forma paralela a la reconceptualización de la seguridad internacional, es necesario estudiar el creciente proceso de transferencia de competencias del ámbito nacional al internacional y cómo dichos procesos han transformado el principio de autodeterminación y de soberanía en el mundo global.

Los países latinoamericanos enfrentan una doble agenda: la histórica y la nueva. La agenda histórica tiene relación con los temas de delimitación fronteriza y los de balance militar; ambos poseen un fuerte impacto en las percepciones de amenaza de carácter militar. La nueva agenda incorpora fenómenos no militares, pero con impacto sobre el uso de la fuerza, tales como los procesos de integración y el fenómeno de la transnacionalización y la globalización. En este último ámbito se ubican nuevos desafíos como el accionar del narcotráfico u otros procedimientos ilícitos internacionales.

¿Cómo conjugar un concepto que posibilite la cooperación intergubernamental en el campo de la seguridad internacional y la defensa, y a la vez evite su ampliación en esferas de orden interior? La globalización supone una mayor interrelación entre lo internacional y lo doméstico. El Estado sigue siendo el actor principal que diseña y ejecuta las decisiones, con capacidad de generar cambios estructurales en el corto plazo. Sin embargo, en el contexto de la globalización, otros actores pueden generar también cambios significativos, en especial en cuestiones financieras, medioambientales, o de imagen del país. Reconociendo estos hechos, ¿cómo afianzar una perspectiva de relacionamiento, caracterizado por la desmilitarización de los vínculos? ¿Cómo producir un nivel mayor de cooperación que permita afrontar de manera asociada los riesgos emergentes? La voluntad política desempeñará un papel central en estos procesos y definiciones de cursos de acción. La voluntad política será la que posibilitará cambiar patrones históricos de relación de carácter competitivo por otros de carácter asociativo.

La incorporación de otros actores al proceso implica una mayor complejidad. Si bien es evidente que las

relaciones internacionales dejaron de ser, desde hace mucho tiempo, un monopolio gubernamental y estatal, los actores encargados de la administración de las vinculaciones internacionales muchas veces se resisten a reconocer esta realidad. La democracia como forma de dirimir conflictos genera una necesidad de incorporación plural, y con ello aumenta la complejidad de las vinculaciones y el abanico de actores presentes, pero a la vez refuerza sus decisiones y su legitimidad.

Volvemos a destacar lo central de la definición de seguridad internacional, su vínculo con el uso de la fuerza. «La defensa de la nación contra enfermedades contagiosas es un problema completamente diferente que la defensa contra el ataque de un misil balístico».¹¹ El primer hecho requiere de la cooperación internacional como cuestión crucial para su resolución. El segundo, impone obligaciones que la defensa debe ser capaz de resolver, ya sea con capacidades disuasivas o con la construcción y alianzas y perspectivas asociativas. Avanzar en la reconceptualización de la seguridad internacional implica redefinir las metas por alcanzar y su priorización. El papel que cumplen las reuniones ministeriales de defensa o el que ejecuta la Comisión de seguridad hemisférica, de la OEA, son fundamentales. Abrir canales de comunicación entre los actores tradicionales y no tradicionales en el campo de la seguridad, contribuirá de manera efectiva a este proceso de reconceptualización y afinamiento de políticas. Particular importancia posee el diálogo entre los actores gubernamentales con los parlamentarios. También el vínculo con el sector académico es muy importante en la conformación de perspectivas intelectuales en estas materias.

La seguridad internacional en las Américas. Algunas recomendaciones de política

La oportunidad generada por el fin del conflicto bipolar requiere transformarse en regímenes internacionales efectivos, capaces de dar certidumbre y transparencia a las políticas de los distintos sectores. Transformar la oportunidad en acciones positivas en el campo de la cooperación requiere un marco conceptual y una visión de futuro en la cual el desarrollo de políticas asociativas, por sobre las asimetrías, tiene una función central. La cooperación es una construcción social. Debe ser imaginada e impulsada. La voluntad política constituye un elemento fundamental, pero no suficiente. Se hace necesario establecer los marcos políticos y legales que la viabilicen. Este es el papel de los regímenes internacionales.

La construcción institucional para la resolución de conflictos, así como para la cooperación, supone un

proceso largo y complejo. La asignación de recursos —materiales y humanos— viabilizaría la construcción institucional y la posibilidad efectiva de cooperación. El sustento político-social es crucial. Sin su apoyo en las respectivas sociedades, la cooperación internacional se debilita, más aún cuando está referida a temas de alta sensibilidad como la seguridad internacional. Avanzar en la cooperación es avanzar en un proceso de interdependencia, pero que, a la vez, refuerza las capacidades nacionales. La constitución de regímenes internacionales vinculantes permitirá dar un salto cualitativo en la cooperación para la paz en las Américas y en una perspectiva más global de desmilitarización de las relaciones interestatales.

Junto con el proceso de rediseño y nueva conceptualización de la seguridad internacional en las Américas, de acuerdo con los desafíos presentes, a finales del siglo xx se puede impulsar una serie de acciones que contribuirán de manera efectiva a la creación de confianza, a la desmilitarización de los vínculos interestatales y a la construcción de una perspectiva global de cooperación para la paz. Entre ellas destacamos:

1. Reafirmación y ratificación de los compromisos hemisféricos y regionales de solución pacífica de las controversias.
2. Cooperación para desactivar conflictos fronterizos. En este campo, los avances en la última década son altamente significativos. Es posible ir más allá y resolver el conjunto de situaciones pendientes. En la perspectiva de este objetivo, el desarrollo de medidas de confianza mutua ocupa un lugar preferente. Formas específicas de medidas de confianza mutua —tales como establecimiento de comisiones de frontera, mejoramiento de los sistemas de comunicación, y notificación previa de actividades militares en áreas de frontera— poseen un valor que va más allá de la prevención en materia de seguridad internacional, y contribuyen al desarrollo de un clima general de entendimiento.
3. Cooperación preventiva. El desarrollo de acciones preventivas y su planificación frente a conductas del terrorismo transnacional, o de mafias internacionales en zonas de frontera, puede contribuir de manera efectiva a evitarlas y al desarrollo de actividades importantes en la coordinación de políticas entre los países. En este campo se ubican actividades como patrullaje conjunto de fronteras, intercambio de informaciones y coordinación diplomática.
4. Cooperación técnica en el ámbito científico. Las áreas de cooperación en este campo son múltiples y posibilitan la focalización de recursos con una

perspectiva asociativa, la que provee acceso a información científica y técnica muy valiosa para la prevención de diversos hechos que afectan la seguridad nacional e internacional. Ejemplos de actividades en este campo van desde la prevención en cuanto al medio ambiente hasta la conformación de bancos de datos e intercambio de información e inteligencia sobre mafias internacionales. La prevención de huracanes requiere de información por satélites. Su desarrollo supera las capacidades económicas de los países más pequeños del Caribe. En este ámbito, también el monitoreo del deterioro de la capa de ozono requiere de acciones subregionales. El cumplimiento de los tratados antárticos se puede ubicar en este mismo ámbito. En cada subregión es posible encontrar e implementar importantes áreas de cooperación técnica, con impacto en la seguridad internacional.

5. Cooperación para el desarrollo. La emergencia de nuevas amenazas, como las provenientes del área ecológica (huracanes, efecto invernadero y otras) requieren de una proyección asociativa. Según he explicado, la cooperación para el desarrollo debe ser vista y analizada como una actividad diferente a las actividades referidas a la seguridad internacional. Corresponden a acciones de carácter político que contribuyen a la seguridad de cada uno de los países, pero que no se vinculan directamente con el uso de la fuerza. En general, la cooperación para el desarrollo está referida a acciones de carácter preventivo o a la generación de soluciones frente a problemas que impactan de manera diferencial la seguridad nacional de los distintos Estados. La creación de un fondo internacional frente a desastres naturales para el área del Caribe, aparece como un tema esencial, dado el impacto que estos fenómenos naturales representan para esa subregión. También la cooperación entre los distintos Estados para la formación de líderes con una perspectiva asociativa, es una actividad que posee una significación trascendente.
6. Cooperación para la seguridad regional, hemisférica y global. La cooperación en el ámbito estratégico tiene una función crucial. La cooperación entre fuerzas de defensa solo será posible si existe confianza interestatal y un profundo diálogo profesional entre los encargados de ejecutarlo. El aporte de la región en misiones de observación de la paz, verificación y establecimiento de la paz, ejecutadas bajo el mandato de la ONU o de la OEA, alcanzará sus objetivos más eficientemente, de manera correlativa al nivel de interoperatividad. Este se lograría a través del desarrollo de ejercicios combinados entre las fuerzas

armadas de diversos países e incluso en una proyección de su modernización que reconozca el nuevo contexto. Lo anterior significa avanzar hacia medidas de confianza mutua más firmes y significativas.

7. Monitoreo permanente de la situación de seguridad internacional y de las actividades desarrolladas por los distintos actores en cada una de las subregiones. En este campo el papel de las organizaciones regionales y de instituciones académicas, como el Programa Paz y Seguridad en las Américas, puede generar una contribución muy importante al proceso global.

Construir un régimen hemisférico de seguridad internacional es una necesidad fundamental para el desarrollo de un nuevo orden regional. Cumplir con el mandato emanado de las conferencias cumbres en estas materias,¹² es contribuir de manera esencial a la construcción de bienes públicos internacionales y a la cooperación para la paz en las Américas.

Notas

1. Las perspectivas de un sistema de «paz democrática» se han incrementado a partir de acuerdos específicos como la *Declaración de Santiago*, de la OEA, en 1991. Véase Stephen M. Walt, «International Relations: One World Many Theories», *Foreign Policy*, n. 110, Washington, D.C., primavera de 1998, pp. 29-46.

2. El análisis de las medidas de confianza mutua efectuado en el ámbito académico, en especial por el Programa Paz y Seguridad en las Américas, y la evaluación efectuada en la Reunión ministerial de Defensa, tanto en Bariloche como en Cartagena de Indias, evidencia la importancia de este instrumento para alcanzar los objetivos propuestos.

3. Danny Ertel, *Negociación 2000*, McGraw Hill, Bogotá, Colombia, 1996.

4. Francisco Rojas Aravena, ed., *Globalización, América Latina y Diplomacia de Cumbres*, FLACSO-Chile, Santiago.

5. Sergio Aguayo, Bruce Bagley, Jeffrey Stark, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, Siglo XXI*, México, D.F., México, 1990.

6. Citado por Paul Wayzalawick, *¿Es real la realidad?*, Ed. Herder, Barcelona, 1981, p. 59.

7. Robert O. Keohane, «The International Institutions: Can Interdependence Work?», *Foreign Policy*, ob. cit., p. 82-96.

8. Lawrence Friedman, «International Security: Changing Targets», *Foreign Policy*, ob. cit., pp. 48-63.

9. Los conflictos de carácter interestatal se han ido solucionando y encontrando fórmulas efectivas de arreglos diplomáticos. Especial importancia posee el acuerdo alcanzado entre Perú y Ecuador para la solución del conflicto del Alto Cenepa. En otras áreas, como la frontera chileno-argentina o la colombo-venezolana, el desarrollo de medidas de confianza mutua y de políticas de cooperación, ha facilitado la reducción de las percepciones de tensión e incrementado las oportunidades de cooperación. En Centroamérica, a través del Tratado de Seguridad Democrática de Centroamérica, y en el Caribe por medio del Regional Security System, se han establecido mecanismos de alerta temprana y de reducción de tensiones derivadas de fenómenos tradicionales, lo que ha abierto renovadas oportunidades para la cooperación ante la nueva agenda.

10. La intensidad de la amenaza puede variar de manera sustancial según los recursos de poder con que cuenten los diversos Estados para enfrentarla. Amenazas no tradicionales y de carácter no militar en una perspectiva global como lo es el narcotráfico, puede ser una seria amenaza, con un nivel de intensidad significativo para algún micro Estado del Caribe en una coyuntura determinada. Más aún en casos de países importantes como Colombia, el narcotráfico ha presentado un importante desafío del Estado.

11. Lawrence Freedman, ob. cit., p. 53.

12. Francisco Rojas Aravena, ed., *Globalización, América Latina y la II Cumbre de las Américas*, FLACSO-Chile/LACC, Santiago, 1998.