



SEGURIDAD COLECTIVA INTERAMERICANA: EL PROCESO DE SU REDEFINICIÓN

Alejandro Deustua

Mayo, 2005

El cambio de la estructura del sistema internacional bipolar a una unipolar es un cambio del conjunto del sistema, no uno referido al interior del sistema. Sin embargo, la definición del cambio del orden internacional que deja atrás por completo los términos de la Guerra Fría no se encuentra aún perfectamente definido. Esta situación no sólo es proclive a que no pocas grandes potencias procuren un evolución adicional del sistema sino a que los principios de muchos de los principales regímenes del viejo orden sigan incólumes en tanto la única superpotencia subsistente, sus socios y aliados los patrocinan en función de la expansión del orden liberal.

Aún en el marco reformista, ello ocurre con la Carta de la Naciones Unidas, especialmente en materia de seguridad, y con los principios del sistema global de comercio ya redefinido y ampliado en la OMC durante un proceso anterior al cambio sistémico (la Ronda Uruguay). En cuanto a las instituciones multilaterales financieras, éstas cambiaron de objetivos prácticos antes de que concluyera la Guerra Fría sin alterar la naturaleza de sus principios.

¿Cuánto tiempo puede durar esta contradicción entre cambio de sistema y remanencia institucional del viejo orden? Ello dependerá de cuán rápidamente se defina la contradicción entre la revolución sistémica y la concreción de las reformas regimentales que la ampliación del orden liberal requiera y de la dimensión de la oposición de los Estados no liberales.

Lo mismo ocurre en el ámbito regional. Si los viejos regímenes de seguridad mantienen todavía el orden hemisférico de la Guerra Fría (aunque desprovisto de su contexto), si los factores de poder que sostienen ese orden hemisférico (básicamente definido por la condición hegemónica) se mantienen a pesar de la mayor libertad de sus miembros y el reperfilamiento de algunas potencias regionales (como Brasil) y si los principios y las normas que gobiernan ese orden siguen teniendo la vigencia que tuvieron en los años 47-48 (siendo hoy mejor realizables, como en el caso de la democracia), el resultado es un régimen que debe adaptarse a las nuevas circunstancias e intereses antes que mutar radicalmente o procurar su pleno reemplazo. La propuesta general debiera ser, en consecuencia, la de cambio dentro de la continuidad regimental.

Esto es lo que ha ocurrido con la OTAN que, en lugar de desaparecer, alteró su doctrina operativa mientras se ampliaba. Y también con la Unión Europea que, frente a la posibilidad de aplicar sus principios y normas de manera incontestada, se expande y profundiza simultáneamente. Lo que se observa en esos regímenes es el cambio definible como una “fuga hacia adelante”, no como una reversión de sus principios e instituciones.

La respuesta al cambio de sistema hoy no consiste en deshacerse de un régimen de seguridad colectiva si sus principios y normas están vigentes, las definiciones de agresión directa e indirecta son razonablemente amplias y los mecanismos institucionales aún permiten la implementación eficaz del régimen (como ocurrió, el 2001, con la invocación colectiva del TIAR a iniciativa del Brasil para responder a la agresión sufrida por Estados Unidos).

En esa perspectiva el TIAR no es necesariamente un elemento disfuncional al actual estado de cosas. Su distorsionado uso anterior (el intervencionismo, la rigidez ideológica, el predominio de la alianza transatlántica) provino de las condiciones sistémicas de una implementación hegemónica que hoy ha variado sustancialmente. A ello debe añadirse la desconfianza intralatinoamericana cuya marginal subsistencia y precariedad de capacidades inhibe la formación de un régimen de seguridad colectiva de alguna eficiencia que excluya a los Estados Unidos.



Quizás en esta perspectiva deba considerarse el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano que en 1991 decidiera iniciar un proceso de reflexión conjunta sobre la seguridad hemisférica y la Cumbre de las Américas de Santiago que encargara a la Comisión de Seguridad Hemisférica el análisis sobre los nuevos conceptos de seguridad internacional.

A pesar de ser ésta una decisión colectiva, los países miembros del sistema han avanzado muy lentamente en el proceso sin lograr aún su cometido. Entrampados entre la indefinición conceptual (producto de una serie de planteamientos nacionales –y por lo tanto, políticos– sobre la definición de seguridad colectiva) y la indisposición a producir un cambio revolucionario del sistema interamericano, los países miembros han llevado a cabo el mandato de manera desordenada y, a veces, confusa.

Ello se ha debido, en buena cuenta, a la propensión colectiva a tratar el tema de seguridad en la versión más compleja e inclusiva de la denominada “multidimensionalidad”. Así, si en la etapa inicial de la Comisión la noción de amenaza se expandió sin límites razonablemente claros (abarcando el mundo de las “preocupaciones” y de “otros desafíos”), la definición tentativa de seguridad tendió a ser saturada de variables al punto de tornarla inabordable y, por tanto, impráctica. En consecuencia, en lugar de generar seguridad, el proceso de reflexión inicial creó incertidumbre en la materia.

Ese derrotero ha sido parcialmente reorientado por la Comisión de Seguridad Hemisférica. Uno de los primeros signos del cambio de rumbo ha sido la prioridad otorgada a la precisión y clasificación de amenazas, preocupaciones y “otros desafíos” antes que a la insistencia en el consenso sobre un impreciso concepto de seguridad colectiva (que se ha mantenido vinculado a la “multidimensionalidad”). De allí la importancia de la Declaración sobre Seguridad de las Américas de octubre de 2003.

Ésta, más relevante que la Declaración de Bridgetown (que reconoce el alcance diverso de la seguridad colectiva), establece un marco conceptual que, por lo amplio, es menos controversial y, especialmente, porque va acompañado por lo que puede definirse como un programa de acción para el área.

El marco conceptual es definido por explícitos parámetros de cambio y de continuidad. El cambio es patrocinado por la percibida “nueva naturaleza” de la seguridad –la multidimensionalidad– que otorga a ésta una nueva esencia ligada a la noción de nuevas amenazas y preocupaciones. Y la continuidad es fundamentada en la reafirmación del antecedente que representa la Conferencia de Chapultepec de 1945 (que dio lugar, en 1947, a la suscripción del TIAR) vinculada a la noción de la amenaza tradicional y a la de su persistencia pero también a la noción más amplia de amenaza indirecta.

Al respecto, debe precisarse que la aproximación a la clasificación de amenazas tradicionales, nuevas amenazas, preocupaciones y nuevos desafíos no es conceptual. De allí que la agenda aparezca organizada con un evidente enfoque práctico. Así, mientras el elemento conceptual esté más bien referido a la enumeración de principios y una amplia y heterogénea lista de valores y “enfoques” compartidos que quisieran darle sustento, la aproximación práctica se proyecta en cada uno de los tres niveles de cooperación prevista: el bilateral, el subregional y el hemisférico.

La ventaja relativa de este enfoque consiste en estimular potencialmente la cooperación interamericana sin necesidad de esperar al fin del proceso de redefinición conceptual que debe continuar según el mandato original. Ello facilitaría la elaboración de agendas específicas bilaterales o plurilaterales entre Estados que podrían incorporarse, explícitamente o no, al ámbito de la seguridad cooperativa. Y también se otorga un rol sustantivo a entidades como la Comunidad Andina y el MERCOSUR y a sus países miembros facilitándoles la formación de una política exterior y de seguridad conjuntas.



En lo que hace al marco conceptual de esta aproximación práctica de la seguridad colectiva, como decíamos, el proceso de reflexión ha avanzado más en el listado de los principios y valores comunes que sustentarán el nuevo régimen que en sus reglas y procedimientos. La identificación de enfoques comunes en este ámbito, aunque no fuera todo lo congruente y sistemática que un régimen uniforme requiere, ciertamente es un avance cualitativo del proceso si se tiene como referencia la dispersión de percepciones a que dio lugar el fin de la Guerra Fría.

En esta perspectiva, el cuadro de incertidumbre en materia de seguridad hemisférica se ha reducido aunque persista el riesgo derivado de la brecha entre la falta de definición conceptual –que tiene significación estratégica– y la “realidad” de las amenazas existentes. Esa brecha se advierte también en el ámbito operativo de la seguridad en tanto los enfoques comunes no han evolucionado necesariamente hacia la definición más o menos precisa de intereses comunes o complementarios de los países miembros que puedan ser satisfechos conjuntamente sin demasiadas dudas frente a la inminencia de una amenaza.

No obstante ello, los avances realizados en la identificación de principios, valores y enfoques comunes otorgan una racionalidad primaria al trabajo de desarrollo conceptual que queda por delante. Ese grado de avance permite que los aportes de aquellas entidades que no participan directamente en la formación del régimen de seguridad hemisférica encuentren un marco de referencia que, en la medida en que sea respetado, debiera poder ser considerado como insumo eficiente en el proceso de conformación regimental. Es más, estos aportes –que pueden producirse en múltiples ámbitos y formatos– pueden encuadrarse ahora más fácilmente dentro del acápite de generación de Medidas de Fomento de la Confianza entre países referidas como de interés hemisférico en tanto generan el clima psicológico esencial para el funcionamiento del régimen de seguridad colectiva.

En los trabajos específicos de la Comisión destacan dos ámbitos: el tema de las definiciones generales y el tema de la identificación de las amenazas.

En cuanto a las definiciones, es evidente que durante una década ha habido un diálogo poco fructífero en la Comisión. La proliferación de definiciones de seguridad colectiva ha sido abrumadora: “seguridad humana”, “seguridad democrática”, “seguridad integral”, “seguridad cooperativa”. Todos estos conceptos son diferentes y no necesariamente compatibles. Por lo demás, muchos de ellos han sido propuestos más como planteamientos de interés nacional que como planteamientos conceptualmente acabados. Al ser sometidas estas definiciones como posición de país o como requerimiento diplomático, el resultado ha sido la generación de más incertidumbre en un contexto incierto. Es decir, en este acápite se ha logrado todo lo contrario a lo que un régimen de seguridad colectiva pretende poniéndose, eventualmente, en cuestión la decisión de los miembros de contribuir a la estabilidad hemisférica hasta que aparezca de verdad una amenaza real que requiera una respuesta colectiva. Ello ocurrió el 11 de setiembre del 2001 cuando, a pesar de la reacción colectiva en el marco del TIAR, la agresión terrorista cobró a los negociadores del régimen su dispersión conceptual.

Esta dispersión puede clasificarse entre aquella que produce definiciones excesivamente amplias y otras cuya dimensión es exageradamente restringida.

Al primer caso corresponden definiciones como la de “seguridad integral”. Sus variables son de tal magnitud, diversidad y volumen que hacen inmanejable la definición y, en consecuencia, ineficiente o ineficaz su aplicación.

De otro lado, al acápite reduccionista corresponden definiciones como la de “seguridad humana” que asume que el individuo es el centro de la seguridad del Estado (lo que es una verdad a medias) y que, en consecuencia, la seguridad colectiva debe corresponder a esa expresión extrema de liberalismo político. La incapacidad de esta definición de incorporar adecuadamente a la entidad política y al bien público a proteger la hace impracticable. Peor



aún cuando ésta no establece ninguna diferencia entre seguridad externa e interna en un ámbito regional en el que la amenaza convencional (definida en no pocos casos por problemas de frontera) es reconocida como persistente por la Comisión.

En este campo, tampoco emerge con claridad la identificación del sujeto a ser resguardo. ¿Es el individuo, es la sociedad, es el Estado? Si en materia de seguridad es indispensable tener claro qué se considera necesario proteger, los trabajos no fundamentan esa certeza. En nuestra perspectiva el Estado sigue siendo el gran articulador de la seguridad externa y de la interna. Es verdad que el debate académico sobre el punto es intenso. Pero debe tenerse en cuenta, como premisa, que el Estado al ser el articulador principal, debe ser también el sujeto encargado de propiciar la seguridad colectiva al tiempo que es un beneficiario directo de la misma. Al serlo, el bien público a proteger abarca al individuo y a la sociedad

De otro lado, en el acápite de la identificación de las amenazas, los trabajos de la Comisión de Seguridad Hemisférica han sido especialmente prolíficos debido a su minuciosidad extrema. Como decíamos, las amenazas aparecen clasificadas como convencionales y no convencionales, como preocupaciones y como desafíos. En el caso de las dos primeras hay una aparente correspondencia con las definiciones de conflicto directo e indirecto. Sin embargo, es necesario insistir en que la tipificación extremadamente detallada de cada una de estas amenazas las convierte casi en una especie de código penal en materia de seguridad. La pregunta relevante salta a la vista: ¿qué ocurre con aquellas amenazas que no están tipificadas, enumeradas o descritas en la lista de amenazas que recoge consensualmente la Comisión? Si no hay respuesta al respecto, tampoco hay señalamiento de qué tipo de instrumento se requiere para confrontarlas.

El detalle excesivo de cada una de las amenazas en una lista relativamente cerrada implica la ausencia de alerta a un conjunto de amenazas emergentes frente a las cuales no habría, entonces, respuesta colectiva posible. La concentración en la lista específica no sólo parece excesiva sino que puede generar más inseguridad que seguridad.

Sin embargo, el detalle de las amenazas es útil para aspectos operativos que podrían ser objeto de reglas y procedimientos de acción en un capítulo de desarrollo del Tratado (al estilo de las medidas de respuesta que se citan en el Capítulo VII de la Carta de la ONU) o como anexo al mismo.

Finalmente debe volverse a destacar que la Comisión, con el razonable propósito de resguardar las respectivas soberanías nacionales, ha tendido a considerar la cooperación (próxima al concepto de "seguridad cooperativa") en desmedro del principio de solidaridad continental que está claramente estipulado en el TIAR. Ello implica el incremento de la condicionalidad arbitraria en la respuesta a una amenaza clara y presente contrauno de los miembros en perjuicio de una rápida respuesta conjunta.

En este punto debe haber claridad: la reducción o la sustitución del principio que rige la seguridad colectiva —el de solidaridad continental— cambia la naturaleza del régimen actual y constituye una degradación del mismo. Este desarrollo, no implica progreso sino involución. Si ello es así, los miembros de la Comisión deben establecerlo explícitamente: ¿se prefiere un régimen de cooperación ad hoc en esta materia al estilo OSCE o se prefiere un régimen orientado hacia un estamento más avanzado cercano a la alianza como el caso de la OTAN?. La respuesta puede estar en el medio. Pero para producirla, los elementos de juicio debe ser claros.

Por lo demás, existen otras alternativas al régimen existente. La primera consiste en evaluar la posibilidad de un régimen de seguridad colectiva estrictamente latinoamericano. Esta es una vieja propuesta que alcanzó su más reciente notoriedad en la década de los 70 del siglo pasado. Esa propuesta implica abordar la seguridad colectiva en términos de un umbral de cooperación muy bajo. Dada la historia de desconfianza, de animosidades, de reclamos



históricos, de irredentismo remanente y de escasa práctica regional en la materia, la seguridad generada sería muy escasa.

Además, la imposibilidad de actuar bajo el principio de solidaridad agregaría un factor de fragmentación al régimen. Éste tendría que ocuparse inicialmente más bien de generar confianza entre los miembros, lo que desvirtúa la esencia de la acción conjunta vinculante de un régimen de seguridad colectiva. La implementación de medidas de generación de confianza es un desarrollo imprescindible en la región, pero no constituye un régimen de seguridad colectiva en sí mismo. Si de fomentar la acción latinoamericana se trata con el propósito de fortalecer su identidad, su status y sus capacidades, el punto a considerar en esta acápita es más bien el de la práctica de la acción conjunta, fuera o dentro de la región, en operaciones de establecimiento o mantenimiento de la paz bajo el régimen de Naciones Unidas.

La segunda alternativa es la opuesta a la anterior: la evolución cualitativa del régimen de seguridad colectiva existente hacia una alianza hemisférica propiamente dicha. Ello implicaría, en primer lugar, la potenciación del principio de solidaridad. Por lo demás, se requeriría un grado de institucionalización mucho mayor y más complejo para la adquisición de capacidades, el planeamiento conjunto, el despliegue de tropas y el comando central. En una asociación tan asimétrica como la hemisférica, esta alternativa implicaría una fuerte pérdida de soberanía de los Estados menores en tanto que, como es evidente, el liderazgo norteamericano no sólo sería tan natural como inevitable sino que consolidaría la dependencia de seguridad en esta materia. Una variable más razonable de este planteamiento podría surgir de una definición operativa del principio de solidaridad que permita la reacción conjunta y el establecimiento de mecanismos equilibrantes o compensatorios de las asimetrías de las fuerzas comprometidas o por comprometerse.

La tercera alternativa es la de un TIAR mejorado que implica trabajar sobre el tratado existente, fortalecer las instituciones vigentes en la OEA y desarrollar las medidas de respuesta especialmente en el campo de las nuevas amenazas (y, en menor medida, en el de los desafíos y las preocupaciones). Esta alternativa requiere también normar explícitamente el trato con la potencia mayor de manera de tener clara la forma de aplicación del principio de no intervención para que el régimen no se autolegitime nuevamente. Y requiere también proyectar la acción colectiva hacia fuera del Hemisferio. La coordinación con la ONU debiera incrementarse en este campo así como los términos de cooperación institucional con regímenes de seguridad afines.

Ftes: Trabajos del autor realizados en publicaciones de la Academia Diplomática y FLACSO