



Las alternativas al TIAR y la seguridad cooperativa a nivel hemisférico

Alejandro Deustua, profesor de la Academia Diplomática del Perú y miembro del Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI)

Presentación en la Academia Diplomática del Perú

Octubre de 2003

Quisiera empezar haciendo alusión al aniversario de la Paz de Westfalia que se celebra hoy. Ese acontecimiento, al que se le atribuye la creación del sistema de Estados-nacionales, siendo lejano, no es meramente referencial. A pesar de los cambios de la modernidad y de la opinión de muchos, aún está vigente. Y lo está porque el Estado sigue siendo el sujeto predominante de las relaciones internacionales aun en un contexto de emergencia de actores no estatales y de entidades que conforman el escenario de interdependencia compleja que todos conocemos.

Un segundo aniversario cercano que puede ayudarnos a introducir esta charla es el de la entrada en vigencia de la Carta de las Naciones Unidas, en el año 1945, cuando la Unión Soviética depositó su ratificación en la que todavía no era sede de las Naciones Unidas (en esa época la sede se encontraba en el Departamento de Estado). Mediante ese simple acto entró en vigor el mayor sistema de seguridad colectiva que el mundo ha conocido.

Estos dos acontecimientos ofrecen el marco histórico apropiado para iniciar esta exposición sobre las relación que existen entre el Estado como sujeto de seguridad y la vigencia de seguridad colectiva en una coyuntura de cuestionamiento de la misma.

Tal cuestionamiento se produce hoy por razones de deficiencia en la operación del sistema -como acabamos de comprobar en el caso del conflicto iraquí- y por razones sistémicas. Empecemos por lo segundo.

El cambio de la estructura del sistema internacional bipolar a unipolar es un cambio del conjunto del sistema, no uno referido al interior del sistema. Sin embargo, el cambio del orden internacional que deja atrás por completo los términos de la Guerra Fría no se encuentra aún perfectamente definido. Por el momento, la formación del nuevo orden podría ser caracterizado como un proceso de expansión del núcleo liberal que articula al sistema.

He aquí una primera disfunción del cambio: vivimos en un nuevo sistema pero no necesariamente en un nuevo orden aún. Esta afirmación parece contradecir la lógica de la revolución sistémica. Si el sentido inercial de los grandes cambios estructurales como los que vivimos debiera conducir al cambio del conjunto de los regímenes que organizaron el viejo orden, los regímenes de seguridad existentes debieran ser los primeros en ser afectados por esa consecuencia. Especialmente teniendo en cuenta que éstos se conformaron bajo las dinámicas de seguridad del sistema anterior en función de los requerimientos de ese orden específico y bajo la tutela de actores y enemigos hoy disfuncionales o inexistentes. Si el sistema bipolar se ha diluido, si los enemigos de la Guerra Fría han desaparecido como antinomia, si estamos ante la evidencia de la emergencia de nuevos entidades nacionales y actores no estatales y frente a la vigencia de nuevas amenazas, problemas y desafíos tal como las clasifica la Comisión de Seguridad Hemisférica que ambienta la OEA, el cambio de instituciones y de regímenes preexistente debería ser, en principio, total. Y, sin embargo, no lo es.



En consecuencia, cabe preguntar cuánto de procesal hay en el cambio de un sistema por otro. Si bien el cambio del sistema es revolucionario, el establecimiento del nuevo orden sigue la lenta pauta de un proceso. Ello ocurre porque si bien la estructura y los contenedores de la Guerra Fría han desaparecido en términos funcionales, los principios de muchos de los principales regímenes del viejo orden siguen incólumes (y porque una única superpotencia, integrante central del sistema anterior, se mantiene en la estructura del nuevo sistema). Así ocurre con la Carta de la Naciones Unidas, especialmente en materia de seguridad, y con los principios que organizan el sistema global de comercio redefinido y ampliado en la OMC sobre la base del transitorio pero longevo GATT de 1947. En cuanto a las instituciones multilaterales financieras, éstas cambiaron de objetivo antes de que concluyera la Guerra Fría y así se mantienen.

Es decir, la legalidad del orden multilateral básico se mantiene a pesar del cambio del sistema en tanto el conjunto de instituciones que éste ampara sigue siendo necesario para los requerimientos de estabilidad y seguridad actuales. Más aún, cuando esas instituciones son regidas por los principios liberales que Occidente –y, más precisamente, Estados Unidos– defendió en el transcurso de la Guerra Fría.

¿Cuánto tiempo puede durar esta contradicción entre cambio de sistema y remanencia institucional del viejo orden, entre los requerimientos de estabilidad del proceso de redefinición del nuevo orden y la necesidad de que su reforma asuma las nuevas circunstancias? No lo sabemos. Pero podemos intentar una respuesta: en tanto que a la revolución sistémica ha ingresado a un proceso de lenta redefinición, la contradicción durará todo lo que el correspondiente proceso de reformas regimentales requiera. Y esto dependerá de los Estados que conforman esos regímenes. Mientras tanto, la brecha existente entre sistema y orden al tiempo que genera tensión en el intento de mantener estabilidad, estimula la acción de los Estados para controlar esa tensión y sus mecanismos en un ámbito flexible que la estructura del sistema y los principios y normas de los regímenes desean gobernar.

Lo mismo debiera ocurrir en el ámbito regional. Si los viejos regímenes de seguridad mantienen todavía el orden hemisférico tal cual existía durante 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 sin mayores variaciones a pesar de la mayor libertad de algunas potencias regionales (como Brasil), 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), lo que tenemos es un régimen consistente que debe adaptarse a las nuevas circunstancias e intereses antes que mutar radicalmente o procurar su pleno reemplazo.

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 definido como una “fuga hacia adelante”, no como una sustitución de principios e instituciones.

Y si observamos los principios y las normas del régimen interamericano de seguridad colectiva veremos que éstos mantienen, en su gran mayoría, la capacidad para cumplir las aspiraciones que, requeridas en su origen, siguen requiriéndose hoy. El tránsito hacia la definición de un nuevo orden requerirá, por tanto, más adaptación que revolución.



Es más, hoy puede concluirse que del 48 para adelante, con la emergencia de la Guerra Fría, y más específicamente a partir del año 54 cuando se establece el corolario anticomunista en el sistema hemisférico, la aplicación de los principios y normas liberales sufren una alteración al concentrar la atención del conjunto del régimen en la contención de un exclusivo enemigo totalitario. La consecuencia de ello fue la tolerancia de gobiernos antiliberales en el sistema interamericano –basada, dicho sea de paso, en la aplicación amplia de los principios de autodeterminación y no intervención- como el mal menor frente a la eventual materialización de la amenaza definida como el totalitarismo marxista. Los principios liberales del régimen de seguridad colectiva de 1947 que organiza el TIAR y, en 1948, el sistema interamericano, fueron distorsionados en su aplicación por la exigencia de las circunstancias. Hoy estos principios y normas pueden aplicarse de manera más congruente y, por tanto, la legitimidad del régimen debiera incrementarse en lugar de disminuirse mientras se adapta a las nuevas realidades de seguridad.

Así como ocurre con la diferencia entre sistema y orden en el ámbito global, en el ámbito regional cabe preguntarse qué ocurre, en un marco de revolución sistémica, cuando en una región como la nuestra se mantiene el orden estructural establecido entre 1945 y 1991 a pesar de la mayor libertad de acción de los miembros del sistema y de la emergencia de nuevas amenazas y desafíos. La respuesta no consiste en deshacerse del régimen vigente 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 del TIAR por el Brasil para responder a la agresión sufrida por Estados Unidos).

Esta afirmación me permite ingresar al tema más específico con la siguiente propuesta: el TIAR no es necesariamente un elemento disfuncional al actual estado de cosas. La propuesta asume que lo ocurrido con el TIAR es producto más del mal empleo del régimen por los Estados miembros que un problema del régimen en sí mismo. Un mal uso –o el uso distorsionado- del régimen se debió fundamentalmente a las siguientes consideraciones. Primero, a su aplicación ideológica a la luz del corolario de 1954 en el marco de la OEA. Es necesario recordar al respecto que esa aplicación ideológica fue admitida por consenso más allá de la discusión sobre el libre albedrío de los Estados bajo condiciones hegemónicas. Segundo, el mal uso se debió también a que el régimen fue vulnerado sea por el persistente intervencionismo unilateralista de los Estados Unidos (específicamente en Centroamérica y el Caribe), sea por la activación de alianzas extrarregionales antagónicas en conflictos que desafiaron la seguridad nacional de países del hemisferio (que no comprometieron sólo al hegemón, en el caso de Las Malvinas), sea porque algunas de sus normas fundamentales, como el sustento de los valores democráticos o el requerimiento de seguridad económica, no se aplicaron como debió hacerse. Tercero, el mal uso del régimen, que generó malestar y percepciones de ilegitimidad crecientes, no fue corregido salvo por su aplicación para confrontar grandes amenazas (como la crisis de los misiles de octubre de 1962). Cuarto, el mal uso del sistema interamericano de seguridad colectiva fue retroalimentado por la ausencia de sólidas relaciones de confianza entre los propios países latinoamericanos.

Este último punto -la ausencia de confianza entre los Estados latinoamericanos- es un factor propio del sistema que indica que un régimen de seguridad colectiva estrictamente latinoamericano tendría serias dificultades de implementación. Si éste es el caso, uno de los temas a evaluar en el proceso de redefinición del sistema de seguridad hemisférico va más allá de los estrictamente regimental: es el que concierne a la insuficiencia de adecuados niveles de confianza –y quizás de intereses suficientemente coincidentes- en el Hemisferio. En cuanto a los sujetos, este problema importa a la relación entre el hegemón y los demás miembros y entre éstos entre sí. En lo que concierne a los instrumentos, la inclusión en el



sistema de seguridad colectiva de actividades o misiones orientadas a la obtención de niveles adecuados de confianza entre las partes es indispensable más allá de las medidas tradicionales al respecto. Si este acápite no está definido en la Comisión de Seguridad Hemisférica, debiera ser incluido a la brevedad. De poco servirá el empeño en encontrar una nueva definición conceptual de la seguridad colectiva o enumerar amenazas y desafíos si la voluntad para enfrentarlos carece del sedimento psicológico indispensable para articular la confianza entre las partes con propósitos operativos.

Este es un problema fundamental y quizás anterior al problema de los contenidos e instrumentos del régimen. Y su existencia confirma la necesidad de optar por un cambio evolutivo del mismo antes que por uno revolucionario. Un cambio evolutivo del sistema de seguridad colectiva permitirá consolidar los requerimientos para la acción colectiva frente a una amenaza o un riesgo cuyo emprendimiento requiere no sólo una percepción común del problema sino de la confianza necesaria para equiparar la seguridad colectiva a la propia. Más aún si el estado de cosas es básicamente el mismo en términos de hegemonía, de los demás miembros (que ya propiciaron una reforma en 1975 sin alterar la esencia del régimen) y del orden interamericano a lo largo de 50 años con el agregado de que los valores implícitos en él hoy se implementan con un alto grado de uniformidad. En esta perspectiva, el mantenimiento del orden de 1945 tiende a ser compatible con el cambio revolucionario del sistema definido por la afirmación y expansión de su núcleo liberal. En esta perspectiva el viejo orden regional no sería totalmente incompatible con el proceso de organización del nuevo orden nuevo global. La brecha entre ambos tendería a cerrarse mediante una adecuada identificación de las amenazas y desafíos comunes en un proceso de reformas, no de cambio radical.

Los argumentos adicionales a favor del cambio evolutivo del sistema de seguridad colectiva interamericano son interesantes y no escasos. En primer lugar, debe reconocerse que las preocupaciones de América Latina y del conjunto del hemisferio están generalmente reconocidas, aunque no específicamente, en el propio Tratado. Ello ocurre tanto en el campo de las amenazas como en el campo de las características propias del TIAR. En el campo de las amenazas ello ocurre en el área de las convencionales y de las no convencionales que son correspondientes a las de la agresión directa y la indirecta.

En efecto, las amenazas convencionales son correspondientes con las que están específicamente normadas en el Tratado como aquellas que corresponden al ataque armado intra o extra hemisférico. En este punto la coincidencia con la agresión directa es estricta. Y las amenazas no convencionales son asimilables a la tipología de la agresión que no implica ataque armado. El término agresión que no implica ataque armado –o agresión indirecta- es suficientemente amplio como para ambientar o permitir el encuadre del conjunto de nuevas amenazas específicas que se plantean en la nueva agenda en formación que organiza la Comisión de Seguridad Hemisférica del sistema interamericano.

No ocurre lo mismo necesariamente con los desafíos y preocupaciones diferentes de las amenazas, que constituyen nuevos campos específicos identificados por esta Comisión. Sin embargo, debemos recordar que el tratado modificado en 1975 recoge el concepto de seguridad económica. En consecuencia los temas vinculados a la pobreza y al desarrollo, enumerados hoy como desafíos o preocupaciones, podrían ser organizados bajo esa tipología superior. Aunque quizás este acápite podría desagregarse mejor, las categorías generales involucradas en el tratado original permiten redefinir la problemática de las amenazas, de los desafíos y de las preocupaciones económicas. Ello implica un esfuerzo de replanteamiento, pero no uno fundacional que parte de cero.



En cuanto a las características, diría que el TIAR, a diferencia de la tendencia enumerativa en materia de seguridad, es un régimen suficientemente general e incluyente que no requiere de la identificación específica de todas y cada una de las amenazas posibles como sí lo hace la Comisión. La Comisión se ocupa específicamente de amenazas como el terrorismo, el narcotráfico, la pobreza, los temas de salud, etc. sin el marco de una definición de seguridad y sin reconocer entre ellas jerarquía o prioridad. Ello resta eficacia al ejercicio actual. En efecto, la Comisión ha preparado una agenda de amenazas que debiendo estar más orientada al acápito operativo, no lo está. Como veremos más adelante, la enumeración de las amenazas surge más bien como una alternativa frente a la falta de consenso en la búsqueda de una “nueva definición” de seguridad colectiva.

La generalidad de la tipología referida a la agresión indirecta en el Tratado permite la ambientación y buen trato de este conjunto específico de nuevas amenazas sin la necesidad de alterar sustancialmente el orden jurídicamente establecido en esta materia. El punto a destacar concierne a la flexibilidad del Tratado y su adaptabilidad a las nuevas circunstancias. De ello se colige que éste no requiere ser necesariamente desorganizado para partir de cero en la búsqueda de un nuevo consenso. Es más, la búsqueda de nuevos consensos sobre una nueva tipología o definición conceptual sobre amenazas no convencionales o sobre agresión indirecta podría generar un escenario de inseguridad derivado del insuficiente consenso en el Hemisferio para lograr una lista desagregada y completa que incluya todas las amenazas no convencionales posibles para todos sus miembros.

Un argumento adicional en favor de un cambio evolutivo –como diferente del revolucionario- del sistema hemisférico de seguridad colectiva es el que sostiene que las características sustantivas del régimen –es decir, sus principios y normas- no solamente se mantienen y son hoy realizables –a diferencia de lo que ocurrió durante la Guerra Fría-, como ya se ha dicho, sino que son compatibles con los principios fundamentales que sustentan la carta modificada de la OEA.

De otro lado diría que el TIAR es una suerte de antecesor del concepto moderno de regionalismo abierto. En efecto, en los años 1945 y 1947 se estableció que los organismos regionales concernidos por asuntos de seguridad debían operar bajo términos compatibles con la Carta de San Francisco. Esa compatibilidad se reclama a través de los artículos 51 y 54 de la Carta de la ONU en el sentido de que los procesos de solución de conflictos y confrontación de amenazas regionales por el sistema interamericano deben ser puestos en conocimiento del Consejo de Seguridad sin menoscabo del ejercicio de la legítima defensa en el entendido de que estos organismos deben ser complementarios con la Carta. Es decir, desde el origen no sólo se previene la disfuncionalidad entre el régimen hemisférico y el sistema global, sino que se asegura la plena complementariedad de esfuerzos entre ambos en procura de la seguridad colectiva que el artículo 52 confirma para todos los organismos regionales pertinentes. Es esta compatibilidad entre el estamento mayor y menor que rige, desde 1945, lo que hoy, en términos esenciales, conocemos como regionalismo abierto en materia económica. Este principio es considerado como fundamental para el buen funcionamiento del sistema multilateral de comercio. Aplicado a la seguridad, se puede decir que la complementariedad entre el organismo regional –TIAR- y el global – ONU- es indispensable para el buen funcionamiento de la seguridad colectiva global y regional. Y así lo entiende el conjunto de los países miembros.

Un factor adicional que debe ser reconocido es el de la calidad superior del sistema interamericano de seguridad colectiva existente en tanto se rige por el principio de solidaridad continental. A diferencia del planteamiento predominante sobre el que trabaja la



Comisión de Seguridad Hemisférica, que privilegia la seguridad cooperativa, el sistema de 1947 insiste en que la amenaza a uno es la amenaza al conjunto y que en consecuencia debe actuarse frente a una agresión. Este es un punto fundamental. Es un principio ordenador. En cambio, la seguridad cooperativa que desea establecerse como principio ordenador fundamental del sistema, parece dejar librado a cada uno de los miembros el grado de participación en la respuesta según se perciba la amenaza. Ello puede ser razonable, aunque eventualmente contraproducente, en el campo de la agresión indirecta, de la amenaza no convencional o de la amenaza "global". En tanto estas amenazas impactan o comprometen más intensamente el orden interno de cada Estado, se entiende que la respuesta conjunta a la amenaza, de haberla, deba sustentarse sobre la base de una expresa manifestación de voluntad del país afectado en tanto éste no deseará verse amenazado, a su vez, por la acción de los demás mientras confronta la amenaza bajo los términos de la soberanía nacional.

Pero el privilegio de la acción nacional en materia de seguridad podría tener, en casos extremos, los mismos límites ya establecidos, por ejemplo, por la defensa colectiva de la democracia representativa. Si ésta se sustenta en la premisa de que no constituye violación del principio de no intervención la preocupación y la acción colectivas cuando la democracia representativa, organizadora del orden interno, se encuentre amenazada en un determinado miembro del sistema, bien puede aplicarse ese mismo criterio por el Consejo Permanente a solicitud o no del país afectado, en casos extremos como pudiera ser, por ejemplo, el colapso del orden interno por el colapso de la autoridad estatal frente a fuerzas terroristas. Si el bien público que concita la acción colectiva no es sólo la defensa de un valor universal –en el caso de la democracia representativa-, sino la viabilidad del orden público regido por ese valor, lo mismo puede ocurrir cuando una amenaza "global" erosione fundamentalmente la viabilidad política de un Estado miembro del sistema cuando ese Estado esté en situación de indefensión estructural. Bajo estas condiciones el sistema hemisférico podría –y debiera- poder plantear al respecto la preocupación general y abrir las posibilidades para la acción conjunta que, como su nombre lo indica, no admite bajo ninguna circunstancia la intervención unilateral de un Estado en otro.

En estos casos extremos, la activación del principio de solidaridad antes que el de cooperación de seguridad debiera estimular la deliberancia del Consejo Permanente y de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA a tomar acción a solicitud del gobierno implicado y aún sin ese requerimiento cuando el peligro sea real y presente. Y el caso extremo gira en torno de la inviabilidad de un Estado cuyo control es asumido por fuerzas no estatales. Ciertamente este caso concerniría a la seguridad del conjunto del Hemisferio. Bajo un régimen gobernado por el principio de seguridad cooperativa –que se presta a la capacidad de veto- esta acción es menos viable.

Sin embargo, si la seguridad cooperativa se mantiene como principio fundamental del proceso de redefinición del TIAR, éste debiera consagrarse por las razones correctas y de ninguna manera como un principio general que incluya la agresión directa. Es decir, atendiendo menos al resguardo de un determinado gobierno frente a la acción colectiva –razón que es también poderosa- que por el requerimiento nacional del Estado afectado de restablecer su capacidad de resguardo del orden y la seguridad internas afectadas por la amenaza no convencional. En el caso de la amenazada convencional –o de la agresión directa- es fundamental que el principio de solidaridad se sostenga.

El TIAR puede no ser una alianza pero definitivamente es un régimen de seguridad colectiva potente en tanto que involucra el principio de solidaridad. En tanto se sustraiga este principio, seguirá siendo un régimen de seguridad colectiva, pero sin mayor capacidad



de reacción teniendo en cuenta la sustancial disminución en el Hemisferio de la vigencia de las amenazas convencionales que se transforman en agresión directa . La Comisión de Seguridad Hemisférica debiera considerar el caso y evaluar, por lo menos, la aplicación del principio de solidaridad para las amenazas convencionales y el de cooperación para las no convencionales.

Pasemos a otra consideración. El bagaje institucional es fundamental para implementar el régimen de seguridad colectiva en el ámbito de las reglas y de los procedimientos (ya no en el de los principios y las normas). Y la institucionalidad del TIAR es la institucionalidad de la OEA si consideramos como marginal -como que lo es- el tema de la Junta Interamericana de Defensa. Además, como se ha dicho, el TIAR define un conjunto de medidas de respuesta colectiva a una agresión que no implica un ataque armado y a una agresión directa en perfecta armonía con las medidas que establecen los capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas. No fue una ocurrencia de los negociadores del TIAR el incorporar estas medidas en 1947 en tanto eran éstas compatibles con Carta de Naciones Unidas de 1945. En esta perspectiva, las medidas que se pueden adoptar en el marco del TIAR no pueden sobrepasar a las enumeradas en la Carta de la ONU. He allí una limitación fundamental que debe ser reconocida.

A manera de complemento podríamos decir que para proceder a una mejor consideración del proceso de redefinición del TIAR se deberían establecer ciertos criterios innovadores antes de ingresar a tratar cada materia en su especificidad. Esos criterios deberían conducir a las siguientes acciones:

1. La racionalización normativa del rol del hegemón. Éste es un acápite que permite un sustancial perfeccionamiento del TIAR. El mantener un sistema de seguridad colectiva sin considerar la inmensa asimetría del mismo cuando ésta es concentrada en un solo actor -Estados Unidos- no puede dejar de considerarse. La aplicación del principio de la igualdad jurídica de los Estados tiene aquí un desafío tan manifiesto como la capacidad de poder de la única superpotencia en un ámbito de Estados en vías de desarrollo. Para aspectos operativos, ello merece consideración normativa.
2. Evaluar la capacidad de América Latina para actuar sin el hegemón en materia de seguridad hemisférica cuando los requerimientos específicos de seguridad de la región no sean necesariamente compatibles -o sean diferentes- a aquellos que corresponde a una potencia de alcance global, como son los Estados Unidos.
3. Considerar medidas orientadas a disminuir la dependencia de seguridad del hegemón. En tanto que es necesario racionalizar normativamente el rol del hegemón, habría que evaluar también la posibilidad de los demás de incrementar su capacidad de acción colectiva. Y tomar medidas al respecto.
4. Evaluar los términos de la inserción extrarregional del esquema hemisférico. El esquema hemisférico no puede ser definido sólo hacia dentro en el actual contexto global de seguridad. Y menos cuando algunos países miembros empiezan a contribuir más dinámicamente con las operaciones de mantenimiento de la paz dispuestas por el Consejo de Seguridad. Por lo demás, es necesario evaluar, en el ámbito de la expansión de Occidente, cuáles son las eventuales proyecciones transatlánticas y transpacíficas del régimen y de sus miembros. En consecuencia es necesario determinar cuáles son las vinculaciones potenciales con la OTAN, con los regímenes de seguridad asiáticos (la SEATO) y oceánicos (ANZUS). La premisa para proceder a dicha evaluación consiste en que, en una etapa en la que las doctrinas endógenas -como la Doctrina Monroe- han sido superadas, la cooperación interregimental incrementaría la seguridad hemisférica y proyectaría su utilidad e influencia.



Veamos ahora los desarrollos de la Comisión de Seguridad Hemisférica. Desde mi punto de vista destacan dos: 1) el tema de las definiciones generales y 2) el tema de la identificación de las amenazas

En cuanto a las definiciones me parece que durante un lapso de más o menos una década ha habido un diálogo poco fructífero en la Comisión. La proliferación de definiciones de seguridad colectiva que se han puesto sobre la mesa ha sido abrumadora: “seguridad humana”, “seguridad democrática”, “seguridad integral”, “seguridad cooperativa”. No se ha propuesto la definición de “seguridad global”, pero aquí ha sido referida por el embajador Luis Felipe Gálvez haciendo alusión a Kennedy.

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. Este derroche conceptual ha impedido el consenso sobre una definición aceptable para todos por no hablar de la discusión sobre el significado o valía de cada aporte. Al ser sometidas estas definiciones como posición de país o requerimiento diplomático, el resultado ha sido la generación de incertidumbre. Es decir, en este acápite se ha logrado todo lo contrario a lo que un régimen de seguridad colectiva pretende y se ha puesto en cuestión la decisión de los miembros a contribuir a la estabilidad hemisférica mientras hasta que aparezca de verdad una amenaza real que requiera una respuesta colectiva.

Por lo demás, la proliferación de definiciones ha incluido unas tan ambiguas que ponen en cuestión la eficiencia del régimen hemisférico. Este es el caso de las definiciones que pecan por exceso como, por ejemplo, el de la “seguridad integral”. ¿Cuáles son sus variables? Pues son de tal magnitud, diversidad y volumen que hacen inmanejable la definición y, en consecuencia, ineficiente o ineficaz su aplicación. Y hay otras definiciones reduccionistas cuya ineficiencia deriva de su escasa cobertura. Son las definiciones que pecan por defecto. Este es el caso, por ejemplo de la “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, debemos tratar el tema de la seguridad colectiva en el marco de esta expresión extrema de liberalismo político. La idea de entidad política y de bien público a proteger se desdibuja en esta definición que no establece ninguna diferencia entre seguridad externa e interna en un ámbito que tiene problemas por la tendencia a eliminar esas fronteras.

Este planteamiento nos lleva al tema de los sujetos a ser resguardo por la seguridad colectiva. ¿Es el individuo, es la sociedad, es el Estado? En materia de seguridad debemos tener claro qué queremos proteger y a quién queremos proteger. En tanto que el Estado sigue vigente, como decíamos al principio, creo que el consenso es que 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 este consenso mínimo es reconocible. 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 campo 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 un 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 las 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 que se van a dejar de lado otras en un mundo complejo de amenazas emergentes frente a las cuales no habría, entonces, respuesta colectiva posible. La concentración en la lista específica parece excesiva al respecto. El exceso de tipificación acá me parece contraproducente y puede generar más inseguridad que seguridad. Sin embargo, el detalle de las amenazas es útil para aspectos operativos que podrían ser estipulados como 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 ánimo de resguardar las respectivas soberanías nacionales, lo cual es absolutamente lógico, está transitando hacia el lado de la cooperación en materia de seguridad antes que fijar posición en torno a la aplicación de principios de la solidaridad continental. Ello implica, como se ha dicho, el estímulo del condicionamiento de la respuesta al arbitrio de cada uno de los países en lugar de promover la respuesta conjunta. Ello es especialmente llamativo cuando se emplea el concepto de “seguridad cooperativa” en general. En este punto debe haber claridad: la reducción o la sustitución del principio que rige la seguridad colectiva cambia la naturaleza del régimen actual. Este desarrollo , desde mi punto de vista, no implica progreso sino involución. Y si ello es así, los miembros de la Comisión deben expresarlo explícitamente: ¿se prefiere un régimen de cooperación ad hoc en esta materia al estilo OSCE o se prefiere un régimen que apunte hacia un estamento más avanzado cercano a la alianza como el caso de la OTAN?.

La respuesta puede estar en el medio. Pero además 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 personalidades como el general Mercado Jarrín han planteado desde la década de 1970. Desde mi punto de vista, la propuesta implica abordar la seguridad colectiva en términos de un umbral de cooperación muy bajo. Dada la historia de desconfianza, de animosidades, de remanentes de reclamos históricos y de escasa práctica en la materia, la seguridad generada sería muy escasa. En segundo lugar, 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 acción conjunta vinculante de un régimen de seguridad colectiva. La implementación de medidas de generación de confianza es una desarrollo imprescindible en la región –como lo establece muy bien el embajador Palma-, pero no constituye un régimen de seguridad colectiva. Aquí se podría pensar más bien en actuar conjuntamente, fuera o dentro de la región, para fortalecer el régimen de seguridad colectiva.

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 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 del hegemón no sólo



sería tan natural como inevitable sino que consolidaría la dependencia de seguridad en esta materia.

La tercera alternativa es la de un TIAR mejorado que implica trabajar sobre el existente, fortalecer las instituciones vigentes en la OEA y desarrollar las medidas de respuesta especialmente en el campo de las nueva amenazas (y, en menor medida, en el de los desafíos y las preocupaciones). Esta alternativa requiere también normar explícitamente el trato con el hegemón de manera de tener clara la forma de aplicación del principio de no intervención para que el régimen no se autolegitime nuevamente. Y además requiere 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 afines.

Gracias.