

RELACIONES INTERNACIONALES

2.1

APUNTES EPISTÉMICOS SOBRE LA SEGURIDAD DE LOS ESTADOS

Valm. (r) Humberto León Rabines Gironda

En la actualidad se desempeña como docente de Planeamiento Naval, Estrategia Marítima, Gran Estrategia y Recursos para la Defensa en la Escuela Superior de Guerra Naval (ESUP), en el Centro de Altos Estudios Militares (CAEN) y en el Comando Conjunto de la Fuerzas Armadas (CCFFAA). Ascendió al grado de Contralmirante en 1996 y posteriormente a Vicealmirante en el 2001.

Fue Comandante General de Operaciones Navales, Director General del Personal, Director General de Capitanías y Guardacostas, Sub-Jefe del Estado Mayor General de la Marina, Jefe del Estado Mayor de la Comandancia General de Operaciones Navales, Comandante de la División de Fragatas y Destruyores Misileros, Comandante del BAP Almirante Grau, Comandante del BAP Lareta, Director de Armas, Director del CENTAC y Jefe de la Estación de Misiles. Siguió cursos de Capacitación en Armas de Superficie y Misiles en Perú, Italia y Francia. Realizó estudios en el US NAVAL WAR COLLEGE en el período 1990-1991. Cuenta con una maestría en Gobernabilidad por el Instituto de Gobierno de la USMP. Fue primer puesto y espada de honor en la Escuela Naval del Perú.



Un propósito que sobrepasa fronteras

Resumen

Existen diversas corrientes políticas que proponen importantes cambios en la forma de cómo se relacionan los *estados*, con una visión de seguridad amplia y moderna. En los países sudamericanos, algunas de estas visiones sugieren nuevos roles, nuevas dimensiones y hasta la desaparición de las Fuerzas Armadas. Estas políticas suelen sustentarse en diferentes enfoques de seguridad, producto del estudio de la evolución del mundo y de la forma cómo es percibida. Aunque muchas veces esas visiones son idealistas, otras veces ideologizadas o desconectadas de la realidad. También existen propuestas que han mejorado las relaciones entre los *estados*, alejando la probabilidad del conflicto o disminuyendo los daños de un nuevo espectro de amenazas. En efecto, con diferentes velocidades, las relaciones entre los actores están cambiando en todo el planeta constantemente a través de los tiempos, al igual que los propios actores, las amenazas y sus instrumentos. En este artículo revisaremos someramente las bases epistemológicas de la seguridad en que se basan las Relaciones Internacionales en nuestra Región y otras alternativas que están en el pensamiento político. La intención es despertar el interés en profundizar el estudio de esta materia y que luego el lector pueda contar con las herramientas necesarias para entender, discutir y tomar su propia posición sobre las concepciones políticas de seguridad que nos atañen.

Episteme de la seguridad

Los conocimientos que han condicionado las formas de entender e interpretar la seguridad de los *estados*.

En primer lugar tenemos que comprender el carácter evolutivo tanto de los pueblos, como de los pensamientos sobre su seguridad y también la forma cómo se aplican en la práctica. Si bien es cierto que la evolución del entendimiento sobre seguridad se debe a los cambios en el “estatus quo” de la relación entre los pueblos, naciones y *estados*, también es cierto que se han creado pensamientos y corrientes filosóficas tanto por buscar estos cambios, como por reacción frente a una nueva situación.

Podemos observar a través de la historia la aplicación política de estas corrientes de pensamiento. El ejemplo más significativo ocurre al término de la Segunda Guerra Mundial. Se establecen nuevas y diversas reglas, se aplican costumbres aceptadas, aparecen nuevas instituciones e importantes mecanismos en las relaciones de seguridad entre los *estados*, que usualmente llamamos órdenes (sean mundiales o regionales). Si bien es cierto que las corrientes de pensamiento sobre seguridad son una de las causas necesarias de las nuevas órdenes, también es cierto que solo pueden llevarse a la práctica a través de la política y esta, como sabemos, se relaciona íntimamente con lo que es posible de hacer, con el poder

suficiente del actor, para imponerla y generar en el mejor caso la legitimidad que significará a la postre la duración del orden.

Unas palabras de precaución, el hecho que las distintas órdenes internacionales de seguridad se hayan basado en pensamientos o filosofías no aseguran su eficacia, por el contrario la evolución más o menos rápida de la correlación de las fuerzas internacionales han originado sucesivamente sus caídas y reemplazos por otras nuevas órdenes de seguridad. Este funcionamiento hoy lo llamamos gobernanza mundial (nombre usado para distinguirlo de la gobernabilidad interna en cada país). Notables instituciones están monitoreando el equilibrio básico en las Relaciones Internacionales es decir, el grado de conflictividad y aceptación existente en las prácticas relacionales de los actores. Sin duda, este seguimiento es de gran utilidad en momentos de cambio como los actuales en que estamos transitando de un mundo unipolar a otro multipolar, pero con instituciones, regímenes y prácticas creados en Bretton Woods (al cabo de la Segunda Guerra Mundial) por las potencias dominantes de entonces, hoy en declinación frente a nuevas potencias emergentes. De ahí surge el interés de involucrarse en el cambio, muy particularmente para aquellos lectores que de una u otra forma están relacionados con la seguridad de su país.

A continuación revisaremos los principales momentos, pensamientos y actores en que se basa el conocimiento sobre seguridad:

La Paz de Westfalia (1648)¹ y el Sistema de Estados

Con ella se crea el Sistema Internacional basado en la soberanía absoluta de los *estados*. Son dos los tratados de paz: el de Osnabrück y el de Münster, firmados el 15 de mayo y 24 de octubre de 1648, que dio término a la Guerra de los Treinta Años en Alemania y la Guerra de los Ochenta Años entre España y los Países Bajos.

Con la "Paz de Westfalia" apareció el Sistema Internacional que regiría al mundo hasta la Primera Guerra Mundial. Los conceptos que se derivan de estos acuerdos son reconocimiento del Estado-Nación como únicos actores (no los individuos) con los conceptos de: soberanía nacional e integridad territorial, la igualdad entre los *estados*, la no existencia de autoridades supranacionales, los tratados bilaterales con base al Derecho Consuetudinario como única fuente del Derecho Internacional, el voluntarismo de los *estados* para decidir sobre su política, libertad absoluta

de los estados de recurrir a la guerra en casos de conflictos políticos o jurídicos (justicia por su propia mano), la guerra como instrumento legítimo para resolver disputas. La doctrina medieval de la "Causa Justa" o "bellum iustum" perdió uso, ya que lo justo era determinado por el propio Estado y también disminuyó la discriminación que consideraba que una parte era justa y la otra injusta por lo tanto, debía pagar sanciones.

Hugo Grocio (1625) y el Derecho Internacional

Hugo Grocio² y otros destacados seguidores de la Escuela de Salamanca tales como Francisco Vitoria, Francisco Suárez, Alberico Gentili, sostienen que es el Comercio Internacional el generador de acuerdos y tratados. En base a estos se configuran las normas y conductas entre los *estados*. Sin duda fueron importantes conceptos que dieron paso a la creación de las bases del Derecho Internacional.

La obra de Grocio sigue el pensamiento de los juristas antes mencionados en su "De iure belli ac pacis". Abarca tres libros que tratan sobre la guerra y el derecho, las causas de la guerra justa y el derecho privado desde el punto de vista natural (contratos, asociaciones, ventas, intereses, etc.), la justicia y la forma de hacer la guerra.

Al tratar las relaciones entre *estados*, basándose en la ley natural "ius gentium" y en el principio de conservación de comunidades vía un orden jurídico propio, Grocio introduce la doctrina de la extraterritorialidad. Establece la teoría general de los tratados internacionales, obligatorio cumplimiento para los príncipes sucesores (aunque liberaba al Estado cuando resultaba muy grave o insostenible) y también aborda el tema de la neutralidad, aunque de forma parcial al considerar la excepción que no hay neutralidad en guerras religiosas.

Para Grocio la humanidad tiene un potencial muy fuerte para lograr el consenso común dentro de un marco moral, al acogerse voluntariamente al derecho natural. Este es el fundamento en que se apoyan los actuales internacionalistas que propugnan la interdependencia en la sociedad global para la cooperación por reciprocidad de intereses comunes, en las diversas dimensiones (cultural, económico, comercial, tecnológico, etc.) en beneficio del orden y bienestar de los pueblos.

Cabe mencionar que el aporte escolástico sobre la conservación de la paz cobró particular importancia

después de las dos guerras mundiales. En la Primera Guerra Mundial se materializó en el Pacto de la Sociedad de Naciones³. Se plasmó el principio de indivisibilidad de la paz, una guerra entre dos *estados* afecta a todos los *estados*. En la Segunda Guerra Mundial esto cambia⁴, pues se reafirma el concepto de no considerar ilegítima la violencia y por lo tanto, no puede ser excluida de la relación entre los *estados* como instrumento para solucionar sus controversias.

El aporte de la Escuela de Salamanca se ve también en las obras de Vitoria, que afirma que algunas normas jurídicas internacionales tienen la capacidad de obligar a toda la comunidad de *estados* a su cumplimiento⁵ cuando están relacionadas con el patrimonio común de la humanidad. El otro aporte de la Escuela de Salamanca es el de Suárez, cuando afirma que el Derecho Consuetudinario es el de mayor valor entre las fuentes del derecho. También sostiene que el derecho de los individuos se basa en los sujetos de la norma jurídica y en la precisa relación entre ellos. El aporte de Gentile se enfoca en las destrucciones de ciudades y en la no persecución de barcos enemigos en territorio de un tercer Estado (que daría lugar al derecho de persecución en caliente o “hot pursuit”, llevada a la Convención del Mar 1982).

La influencia del Leviatán de Hobbes (1651), El Contractualismo y el Pacto Social

El Contractualismo examina la naturaleza, el origen y la justificación del poder político⁶. En el aporte de Hobbes el pacto es como la base para la conformación de la sociedad civil y del Estado, aunque la obra de Hobbes Leviatán fue para justificar la monarquía absoluta, tiene la virtud de sentar las bases de la teoría política moderna como en la que se sostiene la Democracia.

En cuanto a la relación entre *estados* en la obra de Hobbes, las personas renuncian al uso de la fuerza y se la entregan al Estado, convirtiéndose este en el garante de la paz y de la seguridad.

La Paz Perpetua de Kant (1795): El Idealismo en las Relaciones Internacionales

Por su parte Kant⁷ sienta las bases del Idealismo en las Relaciones Internacionales. Se enfoca en la paz y seguridad desde una aproximación moralista y de la razón, para resolver el estado caótico planteado por Hobbes, mediante un ordenamiento jurídico internacional semejante al que ocurre al interior de los *estados* que significa la existencia de la autoridad supranacional.

El Realismo (Morgenthau 1948) y la Seguridad Internacional (Realismo ofensivo)⁸

La obra de Hans Morgenthau⁹ se enmarca en el inicio de la Guerra Fría, cuyo “*Politics among Nations*” se ha convertido en un libro de texto en muchas universidades estadounidenses y de donde se derivan las bases realistas de su pensamiento:

- El estado-centrismo es decir, el Estado como actor racional del Sistema Internacional que a su vez, se basa en el interés nacional y en el equilibrio del poder. El interés nacional primordial es la existencia y supervivencia del Estado- Nación. El equilibrio de poder se manifiesta manteniendo o destruyendo el “*estatus quo*” por el deseo de poder. De esta manera el interés nacional guía, en forma previsible la política del Estado. Estas relaciones aunque trazables pueden cambiar la política del Estado según el proceso histórico.
- La naturaleza conflictiva de las Relaciones Internacionales adquieren las características de Leviatán de Hobbes (hombre lobo del hombre) y en consecuencia no puede existir orden político estable, ni la paz permanente, ni orden legal viable, sin gobierno. De esta manera Morgenthau distingue la política interna de la externa, atribuyéndole a esta última el carácter de caótica por carecer de un poder centralizado. Se hace notar que la idea del conflicto aparece por el estado-centrismo (los intereses nacionales), al margen de si hay o no un sistema internacional caótico. En resumen, la política internacional, como toda política - dice Morgenthau- es una lucha por el poder.
- Finalmente, la centralidad del poder como objetivo único de la acción política de los *estados* es decir, maximizar su provecho.

El Neorrealismo de Waltz (1979) y la Seguridad Nacional (Realismo defensivo)

La contribución de Waltz¹⁰ al Realismo político de Morgenthau es la formulación del Neorrealismo al que denomina Realismo Estructural como teoría de las Relaciones Internacionales. Los cambios se refieren a la reformulación del concepto del balance del poder (carreras de armas y limitaciones impulsadas por el

poder relativo), a la reformulación de la fuente las Relaciones Internacionales que impulsan particularmente la guerra. El Realismo atribuía la dinámica de las relaciones entre *estados* a la naturaleza humana de dominar, mientras que el Neorrealismo considera que es producto de las presiones de la anarquía, sin importar la naturaleza humana o los tipos de gobiernos.

El actor supremo en la arena internacional el Estado, en el Neorrealismo, aparece como restringido por la competencia internacional. Waltz suscribe las teorías de Hobbes en el sentido de considerar el Estado de anarquía internacional (en contraste del orden interno dentro de los *estados*), de esta manera el Estado tiene que tomar medidas para su seguridad: la Seguridad Nacional.

La Seguridad Nacional queda ratificada como un hecho político para cualquier tipo de gobierno (democrático o no) donde no hay cabida a la buena voluntad de otros *estados* ni para recibir ayuda, por el contrario los *estados* tienen que estar listos para defenderse por sí mismos.

Este paquete teórico fue puesto a prueba con la caída de la URSS que no contenía su explicación, sino que tampoco explicaba la existencia de un largo período de paz relativa desde la Segunda Guerra Mundial y menos la cooperación creciente entre *estados*. De esta manera, la teoría neorrealista dominante hasta ese entonces dio paso a nuevos enfoques particularmente el institucionalista que veremos más abajo.

La Globalización como corriente internacional en el comercio, finanzas, tecnología y cultura

Aunque la época en que estamos viviendo de globalización o mundialización no es la primera en el mundo, ninguna se ha dado en la profundidad, velocidad ni en la forma multidimensional de ahora. Las Relaciones Internacionales se nos aparecen como el quiebre de la estructura westfaliana en la que los *estados* eran los únicos actores. Podemos constatar que la Globalización está mostrando un orden internacional en evolución con erosiones en los tres pilares westfalianos: la soberanía territorial, la separación iglesia – estado y el dominio mundial de Occidente.

De hecho se han acelerado los cambios en las relaciones Estado-Sociedad y Estado-Estado, dando paso a un Estado con una soberanía estatal limitada por un lado al adherirse el Estado voluntariamente a organizaciones supranacionales y de otro al reformarse, transfiriendo su autoridad a los gobiernos locales.

En adición tenemos algunas ONGs (organizaciones no gubernamentales) y algunos *estados* emergentes que están empujando al sistema a una lenta transformación en las concepciones tradicionales de las amenazas del Estado, tales como las guerras a gran escala por otras referidas al medio ambiente, al capital y a la información.

En este contexto contra la supremacía territorial del Estado, prevalece el control del exterior y la autoterminación del interior que podemos apreciar en distintas dimensiones. En el Mercado (G7, G20 y otros) en la adhesión a mecanismos de coordinación (GATT, FMI, etc.), en la desaparición del poder hegemónico mundial (al menos con la magnitud de poder e influencia anterior), en algunos enfoques cooperativos (como los proyectos de regionalización), en esfuerzos de conservación de la naturaleza (contra el deterioro ambiental como Greenpeace, Soc. Cousteau), en la aparición de nuevos actores en la arena internacional como la Sociedad Civil Globalizada (SCG), algunas regulaciones internacionales como formas de gobierno global (con injerencias en la economía, seguridad, sociedad y ambiente).

Como lo expresa Falk,¹¹ aunque siga siendo el Estado (anacrónico en muchos aspectos) el principal actor, se trata de un cambio en el orden internacional no exento de peligros. Estos van desde las presiones geopolíticas al aislamiento de la democracia en ambientes propiciados por la Sociedad Civil Globalizada (SCG). Estas sociedades se caracterizan por estar llenas de ideas. Esgrimen una sólida resistencia muy bien financiada con mucho recelo a la cooptación. Buscan también el respeto a los Derechos Humanos, a la Conservación del Ambiente. La SCG constituye un ente independiente de los *estados* y junto con los nuevos *estados* emergentes (BRICs) se les ve buscando democratizar la ONU para lograr un asiento para la SCG en Consejo de Seguridad. También buscan la Globalización cognoscitiva mediante cambios en la información y en la cultura. Quizá se pueda resumir los planteamientos de la SCG cuando presentan al estatismo como violencia, frente a la información y conciencia que buscan.

Por su parte Fukuyama¹² difunde las ideas globalistas atractivas haciendo posible la cooperación, basándose en valores democráticos y de libre mercado. Estas ideas han sido explotadas por varios *estados* periféricos exitosamente, que los ha convertido en potencias emergentes.

En suma la globalización no es catastrófica, pero implica cambios importantes en la soberanía del Estado, ratificando y expandiendo el concepto de la soberanía limitada.

“La interdependencia compleja” de Keohane y Nye (1989)

Bajo esta teoría Keohane y Nye¹³ sostienen que las Relaciones Internacionales no son puramente de dependencia o de interdependencia, sino una forma compleja que tiene características de ambas, producidas por el crecimiento de las Relaciones Transnacionales entre los *estados* y las sociedades. Mientras que el uso de la fuerza militar y la construcción del balance del poder han ido disminuyendo.

Sobresale el concepto de la no dominancia de la Seguridad Nacional en las relaciones entre los *estados*. Esto es sostenido argumentando que en las múltiples formas de relaciones entre los *estados* y los múltiples problemas que abordan no existe una jerarquización, significando desde su punto de vista la ausencia del dominio de la seguridad en las relaciones entre los *estados*.

Según Keohane y Nye en relaciones entre *estados* de interdependencia compleja la fuerza militar no es una herramienta de la política externa, permitiendo de esta manera incrementar la cooperación.

El Neoliberalismo institucional

March y Olsen¹⁴ enmarcan su propuesta en la pugna intelectual de dos corrientes que toman, describen o evalúan la acción humana. La primera corriente trata de las consecuencias de la acción humana en la que el comportamiento humano es guiado por una visión previa de sus consecuencias y la evaluación de esas consecuencias por algún tipo de función de utilidad que refleje los deseos del actor. Esta corriente aplicada a los sistemas políticos significa la búsqueda de intereses y la toma de decisiones racionales, por lo que su enfoque se dirige a lo que incentiva o complica la racionalidad de los actores.

La segunda corriente sostenida por March y Olsen trata de las instituciones como generadoras de las reglas de juego para la interacción de los actores de manera de imponer límites en las tomas de decisiones e incentivos para el cumplimiento de acuerdos. Las instituciones a través de sus rutinas organizacionales son capaces de generar significados compartidos y sobre todo predictibilidad, reduciendo la incertidumbre ante acuerdos de cooperaciones y coordinaciones. Estas instituciones generadas internacionalmente como producto del consenso y adhesiones se basan en valores compartidos.

El orden internacional de acuerdo a este enfoque sería un sistema de reglas formales e informales, así como prácticas institucionalizadas que guían la acción de los *estados*. De ahí la importancia de la institucionalización, lo que implica el desarrollo de prácticas, el contexto de su empleo, el proceso de estructuración y su rutina en referencia a códigos de significados que desarrollan un enfoque racional institucionalizado.¹⁵

El Constructivismo y las teorías críticas, su influencia en la Seguridad Humana (Escuela de Copenhague) y el no uso de la fuerza

El Liberalismo inmerso¹⁶ de Ruggie, se refiere al concepto que permitió lanzar el sistema de Bretton Woods al término de la Segunda Guerra Mundial y que funcionó hasta 1970. De acuerdo a esta teoría mediante un compromiso entre dos partes, que aún teniendo un conflicto parcial en cuanto a sus objetivos puedan reanudar el libre comercio, poner en marcha programas de bienestar social e intervenir en sus economías para lograr el pleno empleo.

Posteriormente, en el último cuarto del siglo XX Ruggie¹⁷ hace su principal contribución con la teoría del Constructivismo en las Relaciones Internacionales.

Esta teoría¹⁸ se basa en la conciencia del hombre y su influencia en la vida internacional, dado que las Relaciones Internacionales y todas las estructuras sociales están constituidas por sociedades humanas, estas son cambiantes y con ellas cambian los intereses, identidades, al igual que sus ideales.

De esta manera los **estados** responden a su estructura social y en menor medida a la naturaleza humana o a la política interna. De ahí la tendencia en mantenerse constante la identidad del Estado, aunque los comportamientos cambien.

En el Constructivismo, el orden internacional provendrá entonces del cumplimiento de normas y conductas aceptadas, que generalmente son articuladas e incentivadas por instituciones u organismos de consenso. En esta óptica las posibles fricciones en la seguridad, la paz o el equilibrio del poder de por sí generan espacios de negociación y cooperación con una lógica “gana – gana”. Pueden generar beneficios en ambas partes, posiblemente apoyados por la acción colectiva de los *estados* miembros que facilitarán la reducción de estas fricciones, generándose así la seguridad individual de los *estados*.

Las Relaciones Internacionales en Sudamérica

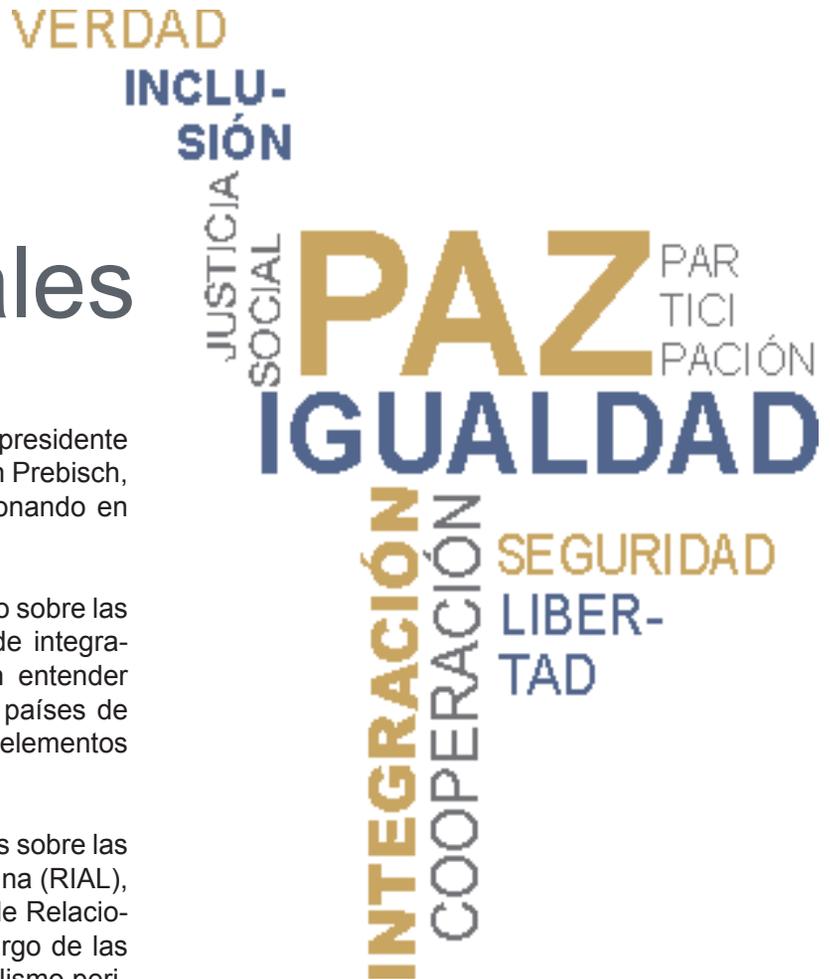
Desde Raúl Federico Prebisch Linares¹⁹ presidente de la CEPAL (1950 -1963) y su famoso Plan Prebisch, las teorías centroperiferia han ido evolucionando en Sudamérica.

A continuación²⁰ haremos un breve recuento sobre las comunidades epistémicas en el proceso de integración regional sudamericana que permiten entender los numerosos enfoques que adoptan los países de la región, en la búsqueda de sus intereses, elementos esenciales en cualquier negociación.

Destaca el Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), que revisa la aproximación a la disciplina de Relaciones Internacionales en Sudamérica a lo largo de las últimas décadas²¹. Las teorías del Neoidealismo periférico, que enfatiza la importancia de los principios en las Relaciones Internacionales por la predictibilidad y la generación de confianza. En síntesis, los intereses deben orientar los compromisos y las alianzas, no al revés²².

Simultáneamente en Argentina se han debatido tres corrientes: la del peronismo neoliberal que sostiene el realismo periférico²³, concebido en los 90s y puesto en práctica desde el Gobierno de Menem, que concibe el problema argentino orientado a su relación con EE.UU., de ahí que logró ser designado como socio especial en la integración económica y la cooperación política con Brasil, materializada en el Mercosur e impulsando una zona de paz en el Cono Sur. Desterrando así las hipótesis de conflicto, promoviendo su prestigio internacional²⁴.

La otra corriente es la de Asociación Argentina de historia de las Relaciones Internacionales²⁵, que sostiene que el problema de Argentina no fue la modificación del patrón de la forma de relación bilateral Argentino-Británico, sino Argentina-Británica-Norteamericana. No se tradujo abiertamente en el plano político ni económico²⁶ lo que puede dar paso a una relación más amplia y constructiva.



Finalmente, también del peronismo derivado de la Tercera Posición de Perón e influenciado por los estructuralistas y dependentistas: la teoría de la autonomía heterodoxa²⁷, que significa aceptar la dependencia, pero sometida a la aspiración de sacar el máximo provecho de ella, sea por conveniencia, por condicionantes o por estrategia para alcanzar un mayor grado posterior de autonomía”

En Brasil, destaca la Escuela de Brasilia²⁸ relacionada con el enfoque desarrollista (1930 -1989) y con críticas, aparte del enfoque neoliberalista de Cardoso en los 90s, pero que sin embargo sostiene la integración a través del Mercosur entre otros. Señalan el paso gradual desde un enfoque inicial realista proveniente de Estados Unidos a enfoques propios, ya sea de corte dependentista de dimensión social o de teorías normativas, vinculadas a la periferia. Otro enfoque es el Estructuralista²⁹ con su teoría hegemonía céntrica y autonomía periférica que creen en la integración como medio para evitar el creciente aislamiento como Estado periférico de manera de participar en la globalización.

En la década de los noventa frente al nuevo regionalismo nuevamente la CEPAL, esta vez con Gert Rosenthal como presidente, crea el regionalismo abierto³⁰. El nuevo regionalismo se refiere a una integración pluralista, (socio-político, económico, geoestratégico, etc.) entre estados Norte y Sur que se integran (asimétricamente). El regionalismo abierto se enfoca en la economía, buscando incentivos a la inversión extranjera y eliminando así barreras proteccionistas al comercio.

En Chile³¹, durante el gobierno militar en 1974, se crea la Academia Superior de Seguridad Nacional sobre las bases de la Academia de Defensa Nacional para abarcar, no solo aspectos de Seguridad Nacional, sino también de desarrollo socioeconómico, alineados a las políticas anticomunistas impulsadas por EE.UU. En 1982 cambia de nombre a Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) y durante la década comienzan a trabajarse los conceptos³² de interdependiente global y compartida, cuyo término sería posteriormente acuñado como Seguridad y Defensa Multidimensional³³. Con la reinserción de Chile a la democracia en 1990, los conceptos de Seguridad y de las Relaciones Internacionales también comienzan a evolucionar conforme se refleja en la formación de civiles y militares, desarrollada por la ANEPE, organismo que a partir de 1997 se convierte en asesor de políticas del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Un hito importante que ocurrió en el año 2009, fue el cuestionamiento académico dentro de Chile a la geopolítica tradicional, advirtiendo sobre las necesarias precauciones que se deben tomar en su aplicación. Aunque tardará un tiempo en calar estos cambios, sin embargo es alentador los esfuerzos de alejarse del dogmatismo³⁴. Los conceptos que rigen formalmente las Relaciones Internacionales de Chile se suscriben en la Seguridad y Defensa Multidimensional de la Declaración de Seguridad de las Américas, también en una forma de la Seguridad Cooperativa en sus relaciones con Argentina y Brasil (ABC), pero también en otros conceptos entremezclados del Neorrealismo institucional y el Constructivismo como aparece en su *Libro Blanco de la Defensa* (ENSYD).

La influencia del Realismo de Morgenthau en las doctrinas de seguridad de los países que ahora conforman el UNASUR fue evidente. En el Perú el cuerpo doctrinario de la Defensa contenido en los Planteamientos Doctrinarios y Metodológicos de la Defensa Nacional, creados en la década de los 50s por el grupo del Gral. EP José del Carmen Marín, mantiene hasta hoy su esencia realista. Sin embargo su apli-

cación real se ha ido diluyendo desde las dictaduras militares de manera que hoy constituye una concepción circunscrita a la esfera del CAEN, aunque con cambios.

Las doctrinas de seguridad, basadas en el Realismo de Morgenthau y en la geopolítica fueron impulsadas por la Guerra Fría, convirtiéndose en la base de las relaciones entre *estados*. Durante las dictaduras militares como las de Augusto Pinochet en Chile (1973-1990), Alfredo Stroessner en Paraguay (1954-1989), el Proceso de Reorganización Nacional en Argentina (1976-1983), Juan María Bordaberry en Uruguay (1973-1985), el general Hugo Banzer en Bolivia (1971-1978), el general Juan Velasco Alvarado y Morales Bermúdez en Perú (1968 – 1980), las dictaduras militares de Castelo Branco y Artur da Costa e Silva, y los generales Emilio Garrastazu Médici, Ernesto Geisel y João Baptista Figueiredo en Brasil (1964 – 1985), la dinastía de los Somozas en Nicaragua, de los gobiernos de El Salvador (durante sus más sangrientos años de guerra civil) y del gobierno colombiano de Julio César Turbay Ayala con su “Estatuto de Seguridad” (1978-1982).

La Seguridad Cooperativa

Si bien es cierto que la Seguridad Cooperativa no tiene una sola definición, ni responde a un solo cuerpo teórico, ni es una creación académica, también es cierto que es una evolución paulatina de conceptos de seguridad favorecidos por la transformación del entorno. Los antecedentes teóricos están en unos trabajos de la primera mitad del siglo XX³⁵ sin embargo, su aplicación concreta se ve recién en la experiencia europea (1970 – fin de la guerra fría) cuando se crea un sistema de seguridad entre sus *estados* miembros (interno a la Europa Occidental) con la creación CSCE antecesor de la OSCE.

Los elementos involucrados en el concepto de Seguridad Cooperativa, que se citan a continuación carecen de aceptación universal y constituyen parte de los ingredientes de las discusiones ideológicas para su aplicación en un sistema de seguridad permanente. Su accionar se basa en el compromiso de cooperación voluntaria de los *estados* miembros de una organización (en oposición al concepto basado en la solidaridad que obliga como en el TIAR, NATO, etc). Las decisiones son a través del consenso institucionalizado, en lugar de la coerción. Busca sustituir la disuasión por la prevención de amenazas y conflictos armados, el uso de la fuerza sólo es para la defensa del propio territorio (único objetivo militar nacional) y la proyección del poder nacional debe subordinarse a las restricciones impuestas por el consenso internacional.

Seguridad Cooperativa “Los cuatro anillos”



Seguridad cooperativa es un sistema estratégico que se forma alrededor de un núcleo de estados democráticos liberales unidos entre sí en una red de unas alianzas y las instituciones formales o informales caracterizados por valores compartidos y la cooperación económica, política y defensa práctica y transparente. En un sistema de seguridad cooperativa, se declara objetivos nacionales que están relacionados por cuatro anillos de refuerzo:

Anillo uno: promoción y protección de los derechos humanos dentro de sus propias fronteras y más allá (seguridad completa individual).

Anillo dos : mantener la paz y la estabilidad dentro de su espacio común (seguridad completa colectiva).

Anillo tres: protección mutua contra agresión exterior (defensa colectiva).

Anillo cuatro: la promoción activa de la estabilidad en otras zonas donde el conflicto podría amenazar su seguridad compartida, el uso de medios militares necesarios, políticos, informativos, económicos (promoción de la estabilidad).

La creación de un ambiente de seguridad estable y predecible con la regulación mutua del nivel de capacidades militares (no acciones individuales) para evitar ejercicios que pueden generar desconfianza. No implica desarme unilateral de un Estado, más bien debe mantener la capacidad militar de defensa de su territorio (con el efecto disuasivo y capacidad de reacción ante una agresión).

La puesta en práctica de la Seguridad Cooperativa, como hemos anticipado, sigue siendo materia de diversas discusiones como la referida al concepto de indivisibilidad de la paz, que significa que todos los *estados* se ven afectados por el quiebre de la paz entre dos estados miembros, frente al concepto de la no intervención, es decir; el derecho del Estado afectado de convocar en su ayuda a los demás miembros.

Algunos internacionalistas como Cohen³⁶, presentan propuestas para aterrizar las teorías de seguridad modernas.

Aplicación política de las teorías de Seguridad en Sudamérica

Las organizaciones de Seguridad vigentes para los países sudamericanos están constituidas por la ONU específicamente, el Consejo de Seguridad y la Carta de las Naciones Unidas, la OEA con la Comisión de Seguridad Hemisférica, la Junta Interamericana de Defensa y el TIAR, así como el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá), la UNASUR y el Consejo Sudamericano de Defensa y su Tratado Constitutivo.

Aunque la organización de la OEA está constituida como un modelo de regionalismo abierto, es decir, complementario a la organización de la ONU, sucede que la OEA y UNASUR no están formalmente vinculados y compiten en muchos aspectos.

La Seguridad de la OEA se basa en la solidaridad³⁷ e inicialmente se ha referido a las amenazas extra-hemisféricas, luego en la primera conferencia sobre Seguridad Hemisférica, convocada por la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA en la ciudad de México en octubre del 2003, se adoptó por consenso el principio de la Seguridad Multidimensional para de este modo abarcar las amenazas no tradicionales como las drogas, el terrorismo y amenazas a la seguridad pública.

Por su parte el Consejo Sudamericano de Defensa (CSD) de la UNASUR se dirige hacia la Seguridad Cooperativa³⁸ sin embargo, y al igual que su similar, la Comisión de Seguridad Hemisférica no tiene elaborado un concepto explícito de seguridad, sino una enumeración de amenazas.

Existen numerosos internacionalistas que han expresado sus críticas, desde diferentes bastiones epistemológicos, particularmente a sus posibilidades de asegurar la paz regional en vista de la amplitud de amenazas, tanto externas al Estado como internas y la falta de políticas y mecanismos institucionalizados para prevenir y lidiar con las amenazas que ya se han instalado en la Región, además de lo que les parece incoherencias conceptuales avanzadas por la Diplomacia de los doce *estados* miembros.

De hecho la UNASUR y el CSD son productos de posiciones encontradas en torno a la participación estadounidense en la seguridad regional y la coincidencia en abrir una alternativa de conveniencia. Por un lado al bando bolivariano del ALBA, le convenía por razones ideológicas eliminar la participación estadounidense y por otro lado a Brasil por razones de hegemonía.

El futuro de la UNASUR todavía es impredecible, de alguna manera ha tenido limitados éxitos como su intervención en Pando Bolivia y en la crisis de Ecuador y Colombia, pero dependerá de la habilidad de los actores de hacerla una organización funcional y no un foro declarativo de buenas intenciones.

En Sudamérica, por lo tanto, continúa el debate y la adopción de las corrientes que propone la epistemología de las Relaciones Internacionales, desde luego que las relaciones entre los *estados* son producto de su tiempo y lo que está aconteciendo en la Región en materia de seguridad lo refleja muy bien.

A pesar de la evolución señalada anteriormente, el sistema de seguridad construido en la Región tiene todavía mucho que hacer para encarar las amenazas en todo el espectro. Recordemos que está basado en la cooperación y por lo tanto se necesita un mínimo de consenso para lograr la dosis de eficacia requerida.

Observamos con preocupación, no solo una evidente división en Sudamérica, sino también algunos signos de resquebrajamiento del sistema de Seguridad Cooperativa.

No solo la Región está dividida en las dos esferas de seguridad creadas (UNASUR y la OEA) con participación o no de EE.UU., sino que también es evidente, la división entre los países de políticas donde destacan los que pertenecen a economías más o menos dirigidas como Cuba, Venezuela, Bolivia, Ecuador y Argentina, frente a países con economías abiertas de mercados modernos como Chile, Colombia, México y Perú.

Los obstáculos en la cooperación muchas veces son salvados con un liderazgo creíble. Esto no está sucediendo en la Región. Por un lado tenemos la pérdida de influencia de los EE.UU. y de otro lado tenemos a Brasil que no ha logrado configurar el liderazgo aglutinador mínimo. El papel en política exterior de Brasil considerado, hasta hace poco sin duda, como una de las potencias emergentes mundiales, no ha logrado generar el liderazgo para la Cooperación de Seguridad en la Región.

La pieza de incertidumbre es el funcionamiento de este Sistema de Seguridad en la Región en realidad desde el fracaso en la guerra Falklands Malvinas de 1982, no ha sido puesto a una prueba decisiva intensa.

Es cierto que se han generado consensos cuando la democracia de algunos de los países se han puesto en peligro, pero también es cierto que no han actuado contra otros como Venezuela, Cuba y otros regímenes.

NOTAS

- 1 Lesaffer, R. (ed.), *Peace Treaties and International Law in European History: From the End of the Middle Ages to World War One*. Cambridge University Press 2004.
- 2 Grocio, H. (1625). *De Iure Belli ac Pacis libri tres*
- 3 Art 11 *Pacto de la Sociedad de Naciones*.
- 4 Carta de las Naciones Unidas.
- 5 Art 53 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.
- 6 Wikipedia.- Enciclopedia libre.- Contractualismo.
- 7 Kant. (1795) *La Paz Perpetua*.
- 8 Barbe, E. *El papel del realismo en las relaciones internacionales* (la teoría de la política internacional de Hans J. Morgenthau).-Revista de Estudios Políticos (Nueva Época).- Núm. 57. Julio-Septiembre 1987.
- 9 Morgenthau.- *Scientific man vs. Power Politics* (1946), *Politics among Nations* (1948) y *In defense of National Interest* (1951).
- 10 Waltz, N. K.- *Theory of International Politics*. McGraw Hill. New York: (1979). El poder y las relaciones internacionales. Ensayos escogidos.
- 11 Falk, R.(2000). *Globalización Depredadora*.
- 12 Fukuyama, F. (1992). *El fin de la Historia y El último hombre*.
- 13 Nye, J. Keohane. R (1989). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*.. Little, Brown and Company.
- 14 James G. March and Olsen, P. J. (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *American Political Science Review* 78 (September).
- 15 James G. March and Johan P. Olsen.(1998). *The institutional dynamic of international order political*.
- 16 Ruggie, J.(1982). *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*.
- 17 Ruggie, J (1998) *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*.
- 18 La base epistemológica se basa en el fenómeno social de la relación individuo-sociedad y sociedad-individuo.
- 19 Postuló el deterioro continuo de la relación real de intercambio de las economías primarias, normalmente periféricas, basado en que la demanda de productos manufacturados crece mucho más deprisa que la de las materias primas. Para revertir esta tendencia, ideó la Industrialización por sustitución de importaciones, también conocida como ISI.
- 20 Caballero, S. (2009). *Comunidades Epistémicas en el proceso de Integración Regional Sudamericana*.- Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo / Vol. 4. No. 8. julio-diciembre 2009.

nes que se distancian de los valores democráticos. Más preocupante es la ineficacia frente a amenazas transnacionales del crimen organizado, especialmente el narcotráfico. Los países de la Región están lejos de una acción común y mínimamente coordinada.

Ahora bien, las relaciones de paz internacionales no pueden existir sin el cumplimiento de las propias normas de seguridad generadas en la Región y si no se cumplen, queda cuestionada su validez como mecanismo y doctrina de Seguridad Regional y las probabilidades de conflicto crecen.

Por esto es preocupante el caso del diferendo marítimo entre Colombia y Nicaragua, también por verse las reacciones de Chile y Perú ante el fallo por su diferendo. Tras seguir los procedimientos previstos en el Sistema de Seguridad Regional, Colombia pasó a cuestionar el fallo de la Corte Internacional de Justicia de la Haya y renunció al Pacto de Bogotá, uno de los tratados claves de nuestro Sistema Internacional de Seguridad, donde están previstos importantes procedimientos para la solución pacífica de conflictos.

¿Qué pasó?

A mi juicio estamos viviendo una etapa que requiere una profunda revisión de nuestro Sistema de Seguridad Regional que parece hacer agua en cuanto se le pone a prueba. Necesitamos nuevas ópticas en el debate intelectual y nuevas corrientes políticas para crear un sistema más eficaz.

Lima, 20 de abril del 2013

-
- 21 Estudios desarrollados en los 90s con participación de los académicos Roberto Russell, Miriam Colacrai, María Regina Soares de Lima y Luciano Tomassini.
 - 22 Russell. (2001). Citado en Bernal-Meza, 2005: 346.
 - 23 Escudé, C. (1990) *Enfoque pragmático y utilitarista*.
 - 24 De la Balze, citado en Bernal-Meza, 2005.
 - 25 Integrada por académicos como Mario Rapoport, Edmundo Heredia, José Paradiso, Raúl Bernal-Meza entre otros.
 - 26 De la Balze; citado en Bernal-Meza, 2005; 337.
 - 27 Juan Carlos Puig; citado en Bernal-Meza, 2005: 215.
 - 28 Liz Cervo, José Flavio Saraiva, Alcides Costa Vaz y Luiz Alberto Moniz Bandeira entre otros.
 - 29 Helio Jaguaribe.
 - 30 Ver documentos de la CEPAL: *Transformación productiva con equidad de Desarrollo sostenible* (1990), *Transformación productiva, equidad y medio ambiente* (1991) y el programa de *Nuevo Regionalismo* (1994).
 - 31 Mladen Yopo & Sergio Prince. - *Historia de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile* ANEPE.- Posted 2010.- (Texto Publicado en España por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado).- PENSAMIENTO FILOSÓFICO & HUMANIDADES Sergio E. Prince Cruzat.
 - 32 Informes de la comisión Brandt (1980), Palme (1982) y Bruntland (1987).
 - 33 Declaración sobre Seguridad de las Américas.- Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA en México 2003.
 - 34 En 2008, se publicó un número especial de la revista Política y Estrategia dedicado a la Geopolítica Crítica y por primera vez se trataron metódicamente en una publicación de la Academia autores como O'Tuatthail, Lacoste y Wallerstein.
 - 35 Carter, A, Perry, W y Steinbruner, J. (1922). *A new concept of Cooperative Security*, *The Brookings Institution*, y con posterioridad fue ampliado y editado por Janne Nolan (1994).
 - 36 Cohen, R. (2001) *Cooperative Security, From Individual Security to International Stability* New horizons for International Order, The George C. Marshall European, Center for Security Studies, The Marshall Papers N° 3, Germany.
 - 37 Deustua, A. (2003). *Las alternativas al TIAR y la seguridad cooperativa a nivel hemisférico*. Presentación en la Academia Diplomática del Perú.
 - 38 Serbin, A. (2010). OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina.- Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.