



Nº 38
1998

HACIA UNA REFORMULACIÓN DEL CONCEPTO DE LA SEGURIDAD CONTINENTAL

*Francisco Carrión Mena**

Este ensayo tiene como aspiración promover la reflexión sobre un tema tan actual como interesante: la reformulación del concepto de seguridad hemisférica vísperas del nuevo milenio. Plantearé primero algunos cuestionamientos necesarios sobre el asunto; segundo, fijaré unas ideas básicas sobre los factores que influyen a este respecto; y, finalmente, propondré una sistematización de los esquemas que reflejan ese nuevo concepto de seguridad den la región.

CUESTIONAMIENTOS NECESARIOS

¿Cabe aún, en un mundo interdependiente y globalizado como el que vivimos en los umbrales del siglo XXI, conservar intocado el concepto de seguridad hemisférica que primó durante la guerra fría? ¿Son todavía los hemisferios zonas geográficas sujetas a sistemas de seguridad propios, diferentes, en confrontación con otras zonas o países cuando los problemas que los afectan son en buena parte comunes y de alcance planetario?

¿Es la noción tradicional de la seguridad hemisférica válida en un mundo unipolar como el actual en el que la confrontación este-oeste ha sido definitivamente superada desde la desintegración de la Unión Soviética y la caída del muro de Berlín, y más bien se acentúa dramáticamente el enfrentamiento norte – sur o, dicho sin eufemismos, entre países ricos y países pobres?

En este mundo en el cual la agenda internacional plantea a la Comunidad Internacional en su conjunto desafíos como la superpoblación, la protección del ambiente, la defensa de los derechos humanos y de la democracia, la pobreza extrema y la “globalización” – para utilizar el término en boga – de la criminalidad (esto es narcotráfico, lavado de dinero, crimen organizado, terrorismo, etc), la corrupción y sus efectos sobre la institucionalidad, entre otros, ¿cabe aún dar prioridad al debate de una seguridad hemisférica en los términos tradicionales?

En un continente como el nuestro, con enorme diversidad y contrastes de realidades e intereses entre los países que lo componen, entre los que se incluye la primera potencia mundial, ¿cabe un sistema único y uniforme de seguridad? Y, por último, ¿qué defiende la seguridad, en términos generales y

* Subsecretario de Soberanía Nacional



no solamente con referencia a nuestro continente: las personas, los itinerarios, el sistema, los bienes? ¿O todos al mismo tiempo?

IDEAS BÁSICAS SOBRE EL TEMA

Mucho se ha avanzado en nuestra región, sobre todo en lo que va de la década de los noventa, en dar respuestas – aunque no completas todavía – a estos cuestionamientos. Estas respuestas encierran e incorporan, al propio tiempo, los esquemas cuya sistematización y análisis es tema de este estudio. Pero antes de intentar aproximarnos a cuáles podrían ser esos nuevos modelos de seguridad hemisférica que ya están siendo aplicados o que podrían ser aplicables en el continente conviene fijar previamente ciertas consideraciones básicas, aunque sueltas y sin un orden de prelación, que constituyen elementos referenciales fundamentales para abordar el tema. Cito a continuación algunas de ellas:

1. El concepto tradicional de seguridad hemisférica, ligado desde su creación con los intereses de los Estados Unidos en la región, y cuya partida de nacimiento podría fijarse en la Declaración final de la Conferencia Interamericana sobre la guerra y la paz celebrada en México en marzo de 1945 y su institucionalización en el tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), estuvo referido exclusivamente a la defensa de una agresión o amenaza de agresión extracontinental con cuyo propósito se creó todo un sistema de seguridad internacional para la región. A este concepto vino aparejado años más tarde el de la “seguridad nacional” que se convirtió en toda una doctrina en el continente alentado por los Estados Unidos y sus principales aliados en América Latina para combatir esa agresión que se expresa a través de la denominada “subversión comunista”.
2. Esa noción, eminentemente defensiva, en términos colectivos regionales, del concepto tradicional de la seguridad hemisférica que caracteriza a todo el sistema interamericano en esa materia y en particular al TIAR, ya no tiene vigencia en la actualidad. Ha sido superada por los acontecimientos históricos de la última década y por la realidad que caracteriza al mundo actual. Se ha llegado a decir, no sin razón, que el mismo TIAR debe ser reformulado a la luz de las nuevas realidades mundial y regional – no hace mucho el propio Canciller del Perú afirmó que era necesario replantear ese instrumento por considerarlo anacrónico, cuyo criterio comparto plenamente-.
3. La progresiva consolidación de los procesos democráticos en América Latina a partir de la década de los ochenta ha exigido un replanteamiento de los objetivos que se proponía esa tradicional y limitada noción de seguridad hemisférica que estuvo vigente durante una época marcada por regímenes de facto en la mayoría de los países de la región. Durante ese período se excluyó el libre ejercicio democrático y se impuso la fuerza.
4. Aunque no de manera generalizada en todo el continente, ya que existe una evidente diversidad de realidades entre los países de la región – por



ejemplo, la situación de los países centroamericanos que acaban de salir de un largo período de conflictos militares internos no es la misma que la de Argentina o Brasil, que han logrado darse una relativa estabilidad política en los últimos años-, la seguridad hemisférica en América Latina, en el último período, ha dejado ya de ser considerada exclusivamente desde un punto de vista de defensa frente a una agresión o simplemente militar. Incorpora ya nociones y tareas relacionadas fundamentalmente con el desarrollo interno, el combate al narcotráfico, la guerrilla y el terrorismo.

5. La reconceptualización de la seguridad continental no se ha quedado en las antes citadas nociones que ya han sido, en mayor o menor medida y en función de sus respectivas realidades, incorporadas a algunos países de la región. En el Ecuador, por ejemplo, las Fuerzas Armadas han desarrollado desde hace varios años importantes programas de apoyo al desarrollo socioeconómico del pueblo, sino que ahora se debate con mayor intensidad sobre su ampliación a temas como la defensa de derechos humanos y la democracia, la conservación del medio ambiente, el apoyo social a comunidades marginadas, entre otros.
6. Debe tenerse presente que, como bien dice Francisco Rojas Aravena, “en las Américas no existe consenso hoy en día sobre el concepto de seguridad” y, en consecuencia, “tampoco existe claridad sobre el tipo de amenazas que afectan al conjunto de la Américas” aparte, sostendría yo, de aquellas tradicionales nacidas de disputas territoriales. “esta carencia conceptual – añade – incide en el diseño de los mecanismos apropiados para la prevención de conflictos, y dificulta la operación de los existentes”¹. Esto, diría yo, debido en buena medida a la diversidad de situaciones subsistentes entre los países del continente que impide uniformizar el concepto de seguridad hemisférica para que sea aplicable de manera generalizada. Es indispensable considerar este factor al momento de intentar una sistematización de los nuevos paradigmas de la seguridad continental.
7. Como extensión de lo anterior debe considerarse una innegable realidad: los objetivos nacionales de la política exterior de los Estados Unidos, ahora como única superpotencia mundial, difieren sustancialmente de los objetivos de los otros países de América Latina. No obstante este hecho incontrovertible, en la formulación de la nueva seguridad hemisférica necesariamente hay que identificar los objetivos coincidentes y comunes, que sí los hay, y que ya han sido citados: defensa de la democracia y de los derechos humanos, protección del ambiente, combate a la criminalidad (narcotráfico, crimen organizado, etc), entre otros.
8. Es incuestionable que el nuevo ambiente político regional ha generado un nuevo concepto en las relaciones civil – militares. Se ha disipado en nueva medida - aunque nuevamente hago hincapié en la diversidad de grados según el país que se trate y sin que éste sea un criterio

¹ ROJAS ARAVENA Francisco; “América Latina: alternativas y Mecanismos de Prevención en Situaciones Vinculadas a la Soberanía Territorial”; Revista “Paz y Seguridad en las Américas” N° 14, octubre de 1997, Pag, 15, FLACSO, Santiago de Chile.



generalizado en el continente – la desconfianza entre el sector civil y militar y se puede constatar la tendencia recíproca a buscar formas de cooperación para la aproximación de estos dos sectores tradicionalmente antagónicos en América Latina durante las últimas décadas. El caso ecuatoriano es interesante en este aspecto pues se ha dado en los últimos lustros una creciente y positiva integración entre civiles y militares. Este último sector, luego de un prolongado período de incuestionable desprestigio y deteriorada imagen resultantes de su participación política, tienen en la actualidad ante la opinión pública, junto con la Iglesia Católica, el mayor respeto institucional en el país. Y los militares ecuatorianos han comprendido y asumido ese nuevo rol: se interesan cada vez más en ser actores del desarrollo cuidando su imagen a través de una legítima defensa del sistema democrático, la defensa de los derechos humanos y el cultivo de relaciones de cooperación con sectores marginados para fomentar su desarrollo. Todo esto, no obstante, sin descuidar sus responsabilidades profesionales defensivas y disuasivas que han alcanzado altos niveles de eficacia. Este nuevo ambiente entre civiles y militares que es perceptible en la región al fin de siglo, debe influir en la reformulación de los propósitos, estructuración y funcionamiento de las organizaciones internacionales y las Fuerzas Armadas de los países de América. Hay sin duda un nuevo y muy positivo elemento en la vinculación del contexto internacional con el sector armado que antes se veía con no disimulada desconfianza y actuaba sin la necesaria armonía.

9. Esta diversificación de la noción de seguridad ha conducido a la necesidad de que su conceptualización y análisis dejen de estar en manos exclusivamente de militares y pasen a ser responsabilidad del estado en su conjunto. Sobre el tema comienzan a preocuparse políticos, académicos, diplomáticos, periodistas, quienes aportan ideas para una interpretación menos represiva y más constructiva en la medida en que la seguridad está referida por esencia y definición al ser humano y a su bienestar.

Esquemas para un nuevo concepto de seguridad continental

A la luz de estas consideraciones me atrevo a proponer una sistematización de lo que podrían ser las nuevas tendencias o esquemas que se perciben en torno a la seguridad continental en un ensayo que pretende ser novedoso no tanto en los conceptos mismos, muchos de los cuales han sido ya desarrollados por varios autores, sino, más bien, en su planteamiento y esquematización.

1. La seguridad militar

Superada la concepción de la seguridad hemisférica en términos de “defensa colectiva” frente a una amenaza extracontinental sustentada en los principios doctrinarios del “comunismo internacional expansivo enemigo de la democracia liberal”, que ha dado paso a una noción más bien de “seguridad colectiva” más amplia, los países del continente han hecho esfuerzos considerables y



efectivos en ciertos campos de orden estrictamente castrense para promover un mejor entendimiento entre sus Fuerzas armadas. El principal de ellos es el relativo a las medidas de confianza mutua (MCM) cuyo objetivo, si bien no es alcanzar la solución de la controversia, es lograr la distensión en zonas de potencial conflicto. Existen casos concretos de importantes avances en la erradicación de factores de fricción bilateral y en la promoción de confianza: Chile y Argentina, Perú y Chile, entre otros, han puesto en práctica e institucionalizado estas MCM que implican fundamentalmente la búsqueda de cooperación y transparencia a través de contactos regulares de mandos militares, intercambio de información, separación de efectivos militares, limitación en la adquisición de armamento y, en algunos casos ya más avanzados aunque escasos, adopción de acuerdos de verificación. La situación concreta de Ecuador y Perú merece más bien una mención más detenida. Como es bien conocido, este caso nace de una controversia limítrofe que aún es una de las fuentes de conflicto que atenta contra la seguridad continental. Desde la suscripción de la declaración de Itamaraty en febrero de 1995 que estableció el cese del enfrentamiento bélico en el alto Cenepa, los dos países, asistidos por los Garantes del Protocolo de Río de Janeiro (Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos), han iniciado un proceso de pacificación a través de la solución de los desacuerdos identificados por partes. En ese proceso, la definición de mecanismos para fomentar la confianza mutua entre las Fuerzas Armadas de los dos países ha logrado avances sustanciales y concretos que han facilitado una más fluida comprensión y comunicación y evitando incidentes fronterizos. Intercambio periódico de información, establecimiento de cartillas de seguridad, separación de fuerzas, cooperación con la Misión de Observadores Militares Ecuador Perú de los Garantes (MOMEPE) y la adopción de un Mecanismo Bilateral de Fomento de la Confianza en el Campo Militar que fortalezca el clima de seguridad y estabilidad entre los dos países son señales importantes de la utilidad y adelantos de la nueva mentalidad de la seguridad continental en términos militares.

Cabe anotar que, en términos militares, se ha avanzado considerablemente en la creación y consolidación de organizaciones internacionales precisamente para el fomento de la confianza y la seguridad y han proliferado mecanismos institucionalizados - que en algunos casos pueden considerarse verdaderas organizaciones internacionales - para lograr una mayor vinculación entre las Fuerzas Armadas del continente. Inclusive, organizaciones existentes dentro de la estructura jurídica continental como la Junta Interamericana de defensa o el colegio Interamericano de Defensa se encuentran en un proceso de readecuación a la realidad internacional actual y de replanteamiento de mecanismos para hacer frente a las nuevas amenazas que enfrenta la seguridad hemisférica.

2. La seguridad cooperativa

La constatación histórica de que el sistema interamericano de seguridad vigente, a través de sus diferentes instituciones y mecanismos, ha sido poco



efectivo para resolver problemas intrarregionales, ya sean de origen territorial, político o socioeconómico. Esto ha exigido la implementación en la región del nuevo concepto de la seguridad cooperativa, que fuera ya mencionado en la reunión de Ministros de Defensa de las Américas de Williamsburg en Julio de 1995. esta seguridad cooperativa, se ha reconocido, actualiza y revitaliza el concepto de la seguridad colectiva y reemplaza las políticas de defensa confrontacionales o competitivas por políticas de cooperación pero sin dejar de lado el legítimo derecho de defensa. La aplicación de políticas disuasivas y privilegiando la transparencia y el equilibrio.² Al decir de Ana Julia Faya, la seguridad cooperativa se entiende “como un nuevo pensamiento estratégico donde, además de incorporar los valores de defensa de la democracia y los derechos humanos, tienen entre sus objetivos la creación de condiciones de seguridad sobre la base de la confianza mutua entre los estados” e incluye una noción de seguridad colectiva más amplia “donde el uso o la amenaza del uso de la fuerza cede espacio al entendimiento y la solución pacífica de controversias”³. La interdependencia económica, para este caso entendida como la recíproca y voluntaria subordinación en materia de intercambio de bienes y servicios entre dos países, genera una suerte de seguridad cooperativa o compartida que viene siendo cada vez más puesta en práctica no sólo por conveniencia sino por necesidad entre los países de la región.

3. La seguridad democrática

Mucho se habla de esta nueva noción de seguridad hemisférica desde que fuera inicialmente debatido en 1988 por la Comisión Sudamericana de Paz en Santiago y cada vez adquiere mayor relevancia y actualidad. Aceptadas las nociones de “Democracia” y “Seguridad” en términos amplios y no tradicionales, la primera como el sistema político de gobierno para el ejercicio de poder que radica en el pueblo y que éste ejerce a través de órganos funcionales representativos legítimamente elegidos; y, la segunda, como un concepto integral que no solamente permita rechazar una agresión externa, mantener la estabilidad institucional y proteger la pacífica convivencia social, sino que pueda responder a las amenazas provenientes de los desequilibrios económicos, políticos, jurídicos, delincuenciales, ecológicos - entre otros - estimo que ambos conceptos si bien disímiles, son plenamente compatibles y hasta complementarios en la búsqueda de la convivencia pacífica.

Esta última afirmación implica una interrogación necesaria: ¿es apropiado hablar de “seguridad en democracia” y, al propio tiempo, de “democracia con seguridad”? En otras palabras: ejercer la democracia en un contexto de seguridad y disponer de seguridad sobre la base de la democracia. A este respecto, debe convenirse que una nación que cuente con una democracia vigorosa y estable, con instituciones firmemente consolidadas, con una arraigada tradición de respeto a las opiniones ajenas y a la voluntad mayoritaria

² FAYA Ana Julia; “Los Cambios en el Sistema Interamericano de los Años 90”; Revista “Paz y Seguridad en las Américas” Nº 11, julio de 1997, Pag 24, FLACSO, Santiago de Chile.

³ JARRIN Oswaldo; “Influencia de la Seguridad Democrática en la Cultura de Paz”; Ponencia presentada en Quito sobre el mismo tema; diciembre de 1997.



de su pueblo legítimamente expresada a través de mecanismos electorales transparentes, contará con mayores y mejores condiciones para afirmar su propia seguridad. En consecuencia, , la seguridad, para que sea más eficiente y pueda responder a los riesgos internos y externos, tiene que darse en un contexto democrático que la legitime. En suma, *sí* a la “seguridad en democracia”. Asimismo, para que pueda expresarse libremente la democracia y permita la activa participación ciudadana, requiere de un marco de seguridad que sea formulado y autónomamente impuesto a sí mismo por el propio pueblo. Difícil sería que pueda darse un proceso democrático o un pronunciamiento popular en democracia si no hay un entorno de seguridad que garantice su libertad y transparencia. De tal modo que es indispensable la existencia de un margen de seguridad para que la democracia se manifieste. Es decir, *sí*, también, a la democracia con seguridad.

Al concepto de esta nueva forma de seguridad hemisférica va necesariamente aparejado un tema de enorme trascendencia y actualidad: la gobernabilidad. Difícil será formular un sistema de seguridad continental y más difícil aún aplicarlo si no hay “una razonable capacidad de mando, de conducción política y de disciplina democrática”⁴ en una sociedad. Mucho dependerá de la eficacia de las nuevas formas de seguridad hemisférica que lleguen a idearse del nivel de gobernabilidad que hayan alcanzado los países de la región.

4. La seguridad económica

Reconocida la crítica situación económica por la que atraviesan la mayoría de países americanos como fuente de conflictos y de desequilibrios sociales y políticos atentatorios a la seguridad hemisférica, que incluyen migraciones ilegales entre países de la región, incremento de la delincuencia común, insurgencia, terrorismo, entre otros, la adopción de un sistema que establezca una mínima seguridad económica para esos pueblos se hace indispensable para combatir de raíz el problema. En la formulación de esta seguridad económica entran necesariamente conceptos no tradicionales en este campo. El principal de ellos, entre otros, es la integración – que puede integrarse asimismo al esquema de la “seguridad cooperativa” – que al propio tiempo que es un vehículo para el desarrollo de países especialmente de mercado insuficiente, crea una red internacional de intereses – en particular a través de inversiones – que aleja notablemente la posibilidad de un conflicto y, por consiguiente, la ruptura de la seguridad en el continente.

⁴ BORJA Rodrigo; “Enciclopedia de la política”, Pag. 458, Editorial “Fondo de Cultura Económica”, México, Enero de 1997.