

ESTRATEGIAS INCONEXAS EN LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD

Oswaldo Jarrín R

Universidad Internacional del Ecuador - UIDE

Resumen

La denominada arquitectura de seguridad hemisférica, que se trata más bien de un sistema de seguridad del Régimen Interamericano, ha tenido una gran evolución en el escenario de la seguridad continental, desde antes de la creación de la OEA, 1948.

Las iniciativas para la creación y actualización de las organizaciones intergubernamentales a nivel regional y subregional, para preservar y mantener la estabilidad y la paz regional, han sido múltiples y variadas; no obstante, las políticas provenientes en las organizaciones subregionales no han logrado los propósitos que regularmente han motivado los encuentros internacionales, más aún cuando las estrategias determinadas a nivel Estado, muchas veces se independizan de los compromisos que regularmente se adquieren.

Palabras claves: Seguridad colectiva, seguridad cooperativa, control político, seguridad humana, seguridad pública

Escenario evolutivo de la seguridad

La Unión de Repúblicas Americanas, como se conocía en origen a la Asociación de Países del Continente decide, en 1942, la creación de la Junta Interamericana de Defensa JID, ante una situación internacional de amenaza a la paz, seguridad e independencia futura del hemisferio Occidental, derivada de la Segunda Guerra Mundial. La misión encomendada a la Junta era preparar gradualmente a las repúblicas americanas para la defensa del continente americano.

Sin embargo, los análisis y el debate acerca del escenario de la seguridad hemisférica, normalmente toman como referencia al Tratado de Asistencia Recíproca, TIAR, que habiendo sido firmado en 1947, lo convirtieron en uno de los pactos de defensa de pos guerra más antiguo en cuanto a defensa colectiva a nivel global, producto de la resolución de la Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra y la paz, según consta en el primero de sus considerandos.

Cuando se trata de analizar la evolución del escenario de la seguridad interamericana, se considera al TIAR, como referencia principal de un primer periodo de la defensa colectiva, a partir del cual se avanza en el continente hacia la seguridad colectiva con la firma de la Carta de la OEA y el Pacto de Bogotá en 1948. En su inicio, el TIAR, enfatizaba procesos políticos y compromisos pendientes que existían en el régimen internacional americano y que sin duda sirvieron de inspiración y aun de modelo para conjurar las amenazas de agresión contra cualquiera de los estados del hemisferio. El más antiguo de ellos fue la Doctrina Monroe de 1823, declaración elaborada cuando los conflictos derivados de influencias económicas y de las rivalidades entre las potencias europeas, miraban a los recientemente independizados países americanos, como una oportunidad de reconquista.

Esta visión geopolítica continental adquirió una gran y permanente trascendencia a partir de 1826, en que se ratifican y amplían los acuerdos entre los países americanos en el célebre Congreso de Panamá. A pesar de su limitada convocatoria y corta permanencia política, el

Congreso significó un gran aporte a la integración y posicionamiento de los países americanos, dentro del marco de las relaciones internacionales en materia del derecho internacional y la defensa. Sus propósitos políticos eran lograr la unión y confederación de los países americanos basados en una renovación de tratados, en la organización de normas del derecho internacional y solución pacífica de conflictos, pues no desconocía sino más bien promocionaba la Doctrina Monroe con una convención de contingentes militares y navales en apoyo a la independencia de Cuba y Puerto Rico.

Este antecedente histórico, de visión geopolítica, se reforzó y adquirió la importancia de una verdadera escuela geopolítica norteamericana con la teoría de Spykman, que aportaba un enfoque diferenciado de las regiones en el continente americano, mientras que la Europa de entonces colocaba planteamientos contrapuestos a la teoría de Mackinder en cuanto al cambio del concepto de control del corazón del mundo.

Empero en el mundo, ocurren importantes acontecimientos de pos Segunda Guerra Mundial, ya que no obstante haberse logrado la creación de la Organización de las Naciones Unidas ONU, se incrementan las diferencias entre los países vencedores, produciéndose un cambio en la correlación de fuerzas por la búsqueda de supremacía de las potencias, como un efecto contrario a lo que se esperaba con el reordenamiento mundial instituido en 1945 con el Tratado de Yalta.

De hecho era el nacimiento del bloque comunista con pactos bilaterales de amistad y asistencia por parte de la URSS, aunque inicialmente su propósito era vista solo como una reacción al Plan Marshall desarrollado por los Estados Unidos para la recuperación económica de Europa occidental. De esta manera cobra importancia la denominada Doctrina Truman, que impulsó la estrategia de la contención al comunismo y que en las Américas se ve reflejada en ayuda militar y económica. Con esto, el mundo vive dos enfoques sobre un mismo concepto de seguridad que alimentan el conflicto ideológico. La seguridad se basa entonces en el desarrollo socio-económico, pues el dilema es cómo lograr en cada Estado ese desarrollo con ideologías contradictorias que son la base de la confrontación Este - Oeste, que identifica a la época de la bipolaridad.

Así se pasa de la defensa colectiva del TIAR hacia la Seguridad Colectiva, entendida como el comportamiento de Estados que graviten su política exterior en intereses compartidos, según acuerdos y compromisos formales institucionalizados y reconocidos por estructuras jurídicas y políticas, evitándose la conformación de contrapoderes.

Se trata de que la seguridad colectiva tenga capacidad de movilización de una coalición internacional multinacional para detener, disuadir y defender a la comunidad de una amenaza externa común, con aprobación de una autoridad internacional y en conexión con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. En este sentido, el capítulo VI de la Carta de la OEA, define la seguridad colectiva como la inviolabilidad del territorio y de la soberanía de los Estados y la garantía de la legítima defensa individual o colectiva o de cualquier acto que ponga en peligro la paz. Por lo tanto, los aspectos de carácter político, confianza mutua, solución pacífica de los conflictos, control de armamento, diplomacia preventiva y de desarrollo social y económico, abren una segunda etapa en la evolución del escenario de la seguridad hemisférica.

El "Balance del terror" - se pensaba - había logrado la estabilidad y la paz en base del temor y el miedo permanente a la represalia masiva y aun a la Destrucción Mutua Asegurada, MAD. En ese ambiente se produjeron varias crisis: Berlín, Praga, Checoslovaquia, Canal de Suez; que, tratándose del continente americano, tienen la máxima significación para el mundo la Crisis de los Misiles, producida luego de que Cuba fuera expulsada de la OEA en 1962, y donde el mundo se encontraba al borde de un conflicto nuclear.

Apenas resuelta la situación de crisis de los misiles, el presidente Kennedy evaluó la política exterior y de seguridad basada en la disuasión nuclear. Así mismo, fortaleció la centralización del control de las armas nucleares, que en etapas sucesivas lograría acuerdos con la URSS para la celebración de las conversaciones y acuerdos de limitación de armas nucleares, conocidos como los acuerdos SALT. El Continente Americano no se alejó de esta política de control de armas nucleares, antes la asoció a la política de seguridad del régimen interamericano y en 1967 se firma el Tratado de Tlatelolco para la proscripción de armas nucleares en América Latina y el Caribe.

La mayor perturbación a la paz se produjo en los países americanos debido a los impulsos de una revolución que recorrió como un efecto dominó en los países latinoamericanos y del Caribe, ansiosos por alcanzar cambios en sus estructuras sociales, económicas y políticas, creándose oportunidades para que actuaran líderes populistas, partidos políticos que impulsaban la insurrección y grupos subversivos que proliferaron en el continente, elevando a Cuba como el adalid de la lucha revolucionaria a partir de la guerrilla organizada por Fidel Castro contra la dictadura de Batista.

Se incrementaron mecanismos de cooperación y de fomento de la confianza, como fue la designación de la Alianza para el Progreso como una comisión ejecutiva del Consejo interamericano de lo económico y social, de la OEA, como una réplica de la Doctrina Truman en el continente. Se trató de abrir mercados supranacionales con la creación de la ODECA o Carta para América Central, BID y el Mercado Sudamericano, según el Acuerdo de Montevideo.

La Perestroika de Gorbachov, si bien contribuyó a suprimir los criterios ideológicos en las relaciones internacionales, por otra parte dejó un espacio inestable perdiéndose un factor de estabilización, donde las evoluciones repercutirían tanto en la periferia de Europa Oriental como en el resto del mundo.

En el contexto de una extensión de la teoría de la contención al comunismo y por otra parte con el patrocinio comunista externo para el impulso de la revolución armada en los países latinoamericanos, se implementó en varios países de la región la Doctrina de la Seguridad Nacional, que condujo a una lógica de preeminente protección del Estado ante el supuesto enemigo interno representado en los grupos ideológicos de extrema izquierda subversivos que desencadenaron violencia armada hasta llegar a brotes de guerra civil al interior de los países con grave afectación a los derechos humanos.

En el ámbito político – militar, las instituciones armadas debían mantenerse en nivel de su especialidad y responsabilidades profesionales, subordinadas y orientadas por las decisiones políticas y no ser utilizadas para fines partidistas. Frente a estos aspectos, la OEA recoge los contenidos de la Declaración de Santiago de 1991 en la que determinan que la democracia representativa era y debía ser la forma de gobierno común de todos los países de la región, con lo cual se elabora la Carta Democrática Interamericana en el 2001, coincidente con el 11 de Septiembre como dice en su texto “precisamente cuando la democracia enfrenta en todo el mundo un terrible desafío” refiriéndose al terrible atentado terrorista del World Trade Center en los Estados Unidos, como una oportunidad para crear un compromiso de consolidación y sustento de la democracia en la región.

Los múltiples cambios en el escenario de la seguridad hemisférica como producto de la post Guerra Fría y del advenimiento de la globalización, produjeron a nivel global otros cambios menos dramáticos pero igualmente importantes y definitivos especialmente para los países de la periferia, porque la globalización no se desarrolla sobre una base plana o neutral, sino que más bien tienen un efecto híbrido; es decir, tiene como resultado una mezcla de los efectos de

la globalización con los significados locales, sociales, económicos y políticos y culturales, no suficientemente superados.

Países poseedores de deudas inmensas, aparatos estatales ineficientes y corruptos que han tenido que realizar serios ajustes estructurales, adoptar políticas de austeridad, frecuentemente recortando presupuesto a programas de asistencia social, viven nuevamente escalas de fricción, inestabilidad y nuevas formas de violencia.

Por otro lado, la globalización ha facilitado la conformación y expansión de redes del crimen organizado con ramificaciones internacionales, convertidos en poderes que llegan a compartir con la guerrilla o grupos ilegales armados zonas geográficas para la producción de droga y desarrollo de comercios ilegales. Sus enormes ingresos y poder económico desarrollado, les permite organizar, equipar y mantener fuertes contingentes armados con capacidad de amenazar a los poderes del Estado.

En el año 2000, la UNESCO - con la presión de movimientos antiglobalización - desarrolló la Cumbre del Milenio, para exigir un nuevo orden mundial y tomar medidas ante las situaciones de inseguridad. La agenda se concretó en la determinación de los ocho objetivos del milenio para afrontar de la mejor forma los problemas más graves de la vida cotidiana en materia de pobreza, educación, salud, pandemias, medio ambiente, igualdad de género, mortalidad infantil y compromisos para fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Sin embargo, cuando se trata de tomar medidas en forma más directa ante las diferentes amenazas que no son esencialmente de tipo militar, o de orden interestatal, se siente el problema de cómo conceptualizar a la seguridad en el nuevo escenario mundial.

El debate surge el momento de dar un tratamiento a la seguridad con el enfoque de la seguridad humana y constatar que la seguridad de la gente, pasa a ser prioritario en contraposición a la seguridad nacional de la Guerra fría. En este nuevo enfoque se toma en cuenta los riesgos y amenazas de orden económico, ambiental, de identidad étnica, cultural, de identificación, ejercicio político y de derechos humanos, con lo cual la seguridad sufre una expansión que no se sabría en donde parar, retornándose al problema de la militarización de la seguridad, característica de épocas pasadas.

Tomando en consideración todos estos condicionantes del escenario de la seguridad en el hemisferio, la Cumbre de las Américas de Santiago, en el año 1998, encomendó a la OEA, un análisis sobre el significado, alcance y proyección de los nuevos conceptos de seguridad, con el propósito de desarrollar enfoques comunes y revitalizar las instituciones del sistema interamericano.

La Declaración sobre Seguridad de las Américas, OEA - 2003, establece que la nueva concepción de la seguridad en el hemisferio es de alcance multidimensional, e incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones, y otros desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio.

La cobertura e instrumentación de los diferentes mecanismos y medidas para afrontar en forma especial a las nuevas amenazas, denominadas no tradicionales, advierten claramente que cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus prioridades nacionales de seguridad y definir estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, conforme a su ordenamiento jurídico y con respeto al derecho intencional.

La OEA, consciente de la problemática y para una mejor comprensión y por supuesto adopción de políticas de seguridad que sean diferenciadas y acordes con las amenazas que existan en los escenarios de seguridad de los países, logró la celebración de un Compromiso por la Seguridad Pública de las Américas, en octubre del 2008, con la participación de los ministros

del Interior, o Gobierno, bajo cuya responsabilidad se encuentra la administración y gestión de la seguridad pública de sus respectivos países.

Para dar una mayor profundización y mejor cooperación contra la delincuencia organizada transnacional en cumplimiento de la VI Cumbre de las Américas 2012, en la OEA se firma el Compromiso de Chapultepec, mediante la cual se establecieron un Esquema Hemisférico de cooperación contra la delincuencia organizada transnacional, con el propósito de coordinar esfuerzos y acciones.

Se establecen dos mecanismos de cooperación con un pilar operativo del esquema que funciona en el Centro de Coordinador de las Américas CCA, creado en México y uno político técnico a cargo de la OEA, con la finalidad de crear una Comisión Interamericana contra la delincuencia organizada transnacional. Las capacidades a ser incrementadas tienen que ver con el intercambio de información, la elaboración de productos estratégicos, y la incorporación de redes internacionales para intercambio de información, tecnificación en investigación y persecución penal.

Arquitectura de la seguridad hemisférica

El SSH, Sistema Seguridad Hemisférico, ha sabido mantenerse a tono con el pensamiento político y de seguridad que se ha ido evolucionando en el mundo, en coherencia con lo cual se ha ido modificando las estructuras; sin embargo, a pesar de ser el hemisferio un pionero en los propósitos de la integración regional y de la seguridad regional, sufre altibajos cíclicos, debido al fundamento neorrealista y la impregnación ideológica que ha acompañado al proceso de decisiones en la política exterior de los países.

El antagonismo ideológico Este-Oeste de la Guerra Fría, la infiltración antiimperialista derivada de la teoría Centro Periferia y el retorno a la confrontación Norte - Sur con el desarrollo de modelos socioeconómicos neo populistas, se han mantenido con diferentes fisonomías en la política internacional del hemisferio, dejando siempre incompletos los procesos de integración.

Una de las debilidades del SSH, radica en que no obstante ser la región una de las más estables y pacíficas del mundo, muchas veces no se puede mantener una comunidad en la que sus miembros, para evitar pelearse entre sí, saben colocar sus disputas en otra vía. Esporádicamente se retoman diferendos ideológicos, económicos o territoriales para reavivar tensiones entre los países.

No siempre se escucha decir, por ejemplo, lo que dijo el presidente Piñera acerca del diferendo territorial, “Dejemos a la Haya lo que es de la Haya”.

Organizaciones subregionales

La compatibilidad que existe entre el SSH y las organizaciones subregionales, abre oportunidades y mecanismos de apoyo desde las subregiones, para en forma más específica, tratar los problemas y elaborar planes de acción para la solución de problemas de seguridad. Temas como las operaciones de paz, de la MINUSTAH en Haití, es un buen ejemplo en el que aportan varios países en coordinación con la ONU.

Junto con la OEA participan en el Régimen Interamericano de Seguridad, organizaciones subregionales y otros instrumentos y mecanismos que de manera formal contribuyen a la estabilidad, a la democracia y a la seguridad.

En este gran conjunto de mecanismos del régimen interamericano, se encuentran cumbres, reuniones extraordinarias, tratados, convenciones, comisiones, conferencias, declaraciones, compromisos, acuerdos. Para citar algunos tenemos:

- Cumbres de las Américas,
- Cumbre extraordinaria del Sistema de Integración de Centroamérica SICA
- Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica
- Convenciones Interamericana como CICAD; CICTE; CIFTA
- Reuniones Extraordinarias de Seguridad de Centro América
- Compromisos como el de Lima, de la Seguridad Pública de las Américas
- Acuerdo Marco como el de Seguridad Regional entre los Estados parte del MERCOSUR
- Declaración de Santiago, San salvador, Costa Rica, Quito
- Conferencia de Ministros de defensa de la Américas
- Declaraciones Conjuntas de países de ministros de Defensa de los Países Bolivarianos

De las organizaciones subregionales del hemisferio, cinco están directamente comprometidas con la preservación de la seguridad. Pese a que han nacido casi todas ellas de un acuerdo de comercio, pronto vieron la conexión e importancia de involucrar a los países de su organización en el debate y toma de acuerdos, resoluciones o decisiones según sus protocolos para coparticipar en la solución de problemas de la seguridad subregional.

Una de las organizaciones más antiguas y efectivas para lograr la integración, acuerdos y planes de seguridad subregional ha sido el Sistema de Integración de Centro América SICA, 1991, con su tratado marco de seguridad democrática en Centroamericana, 1995, con frecuentes cumbres y comisiones que han efectivizado planes para atención y cooperación en desastres y en el control de las nuevas amenazas a la seguridad. Solo basta considerar la integración de los siete países centroamericanos con cuatro europeos, Reino Unido, Francia, Holanda, España y Canadá, para implementar el Plan Martillo y realizar operaciones militares aeronavales de interdicción para controlar las rutas de comunicaciones y comercio marítimas del Caribe y combatir el narcotráfico y el crimen organizado transnacional.

El MERCOSUR, es otro de los ejemplos de organización subregional que ha realizado gran aporte a la estabilidad, la democracia y cooperación regional. Este organismo ha logrado la determinación de Zona de Paz Regional, ha implementado acuerdos bilaterales, trilaterales, entre Argentina y Uruguay; Argentina, Brasil y Chile, pero especialmente los acuerdos de control y desarrollo nuclear entre Argentina y Brasil.

En esta consideración la Política de Defensa de los Estados Unidos, reconoce que en el hemisferio hay una transformación admirable en la defensa regional a partir de alianzas bilaterales, subregionales y multilaterales, con capacidades crecientes para convertirse en exportadores de seguridad, ayudar a vecinos y desarrollar operaciones multinacionales, en cooperación de la defensa en el hemisferio.

El Grupo Contadora, una de las organizaciones con gran prestigio y efectividad para alcanzar la paz de Centroamérica, se transformó en el Grupo de Rio, dándose continuidad a la representatividad de los países sudamericanos proyectó en el 2010 a la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe CELAC, un proyecto subregional en ciernes.

La UNASUR, sin embargo, nacida como comunidad, es la que demuestra gran actividad y capacidad de integración, con el propósito de “Crear un espacio de integración y unión, cultural, social, económica entre los pueblos, dando prioridad al dialogo, con la finalidad de eliminarla

desigualdad, lograr la inclusión social y participación ciudadana y fortalecer la democracia, reduciendo las asimetrías y fortaleciendo la soberanía e independencia de los Estados”.

En este caso, y prácticamente en todos los relacionados con los complejos de seguridad, es probable que el criterio (Buzan 1992:185-186), de que es muy difícil la estructura y funcionamiento de un complejo de seguridad, se deba a la presencia de los Estados Unidos, a la sobre cobertura de la OEA y a la falta de interacción de los países. Antes bien, la experiencia indica que las diferentes organizaciones creadas siempre parten de propósitos comunes, apenas con variaciones en ciertos enfoques pero que convergen en el interés social regional.

Lo más apropiado sería pensar que el factor ideológico de confrontación no ha dejado de ser un elemento disociador en la conformación de los complejos de seguridad.

En conclusión, la compatibilidad puede y debe mejorar con la institucionalidad intergubernamental, no solamente al interior de las organizaciones regionales de seguridad cuando se tengan las reuniones de concertación, sino después, cuando se tengan que implementar las decisiones a las que se han llegado. Eso significa que la gestión política es la parte más difícil.

Finalmente, la multiplicidad de organizaciones, mecanismos e instrumentos que conforman el Régimen de Seguridad Interamericano, da la imagen de una saturación y neutralización de acción debido al “entrecruzamiento” de instrumentos que entorpecen el accionar y causan confusión.

Más práctico, inmediato y efectivo, según Jay Cope, es buscar oportunidades de coparticipación política e interinstitucional, para trabajar en conjunto, fortalecer las medidas de confianza entre los países, promover el cumplimiento efectivo de los compromisos internacionales, antes que seguir incrementando otros nuevos.

Los dos sistemas, tanto el Sistema Interamericano de defensa SID, como la Organización de Estados Americanos OEA, se basan en los mismos compromisos fundacionales desde 1945, sin dejar de seguir creando mecanismos en el régimen internacional, con finalidades similares y sin resultados efectivos.

Cada uno de los sistemas se encuadran en teorías diferentes; por una parte el SID refleja los fundamentos del estructuralismo, desde el momento en que concibe a la defensa y posteriormente a la seguridad como un proceso de construcción en el que los diversos componentes del sistema deben interactuar, generándose un problema entre los agentes; es decir, entre los representantes institucionales y la estructura conformada.

Para Alexander Wendt, el problema entre el agente y la estructura se basa en que el ser humano y su naturaleza tienen un propósito y sus acciones ayudan a transformar la sociedad y las estructuras en las que se desenvuelven; por lo tanto, esas interacciones de los agentes y afanes de poder, conllevan a propósitos que se reflejan en las estructuras o entidades creadas, tratando de lograr éxitos por sí mismos al margen del funcionamiento sistémico.

La OEA, por su parte tiene una inclinación funcionalista, es decir, se encuentra desde su formación en el utilitarismo, con intereses comunes compartidos que le llevan a formar un sistema integral que atiende a las preferencias del sistema y no las de los líderes políticos. En este sentido, el SID tiene una fundamentación teórica que se esfuerza permanentemente por ser incorporado en la OEA, y luego de haberlo logrado, busca una participación efectiva, no admitida ni reconocida.

El narcotráfico por ejemplo es un problema transnacional que atenta a los valores, la justicia, las instituciones, la salud, la moral, la educación, la economía, el ambiente y a la prosperidad. La gobernanza de la seguridad por lo tanto debe ser la nueva estrategia para hacer de la seguridad un bien público internacional de la región; empero, para esta amenaza cada institución tiene una responsabilidad y cada una debe hacer lo suyo; es decir, obedecer a su naturaleza específica, sin desviar el objetivo común de seguridad.

Referencias:

- Haftentorn, H, (2006). *Comming of Age Foreign Policy Since 1945*, Rowman & Littefield Publ. Maryland, 2006, pp.98
- Palma, H, (2007). *Seguridad Alcances y desafíos*, Ed. CEPEI
- Taylor, P, (s.f). *Geografía Política, Economía -Mundo, Estado- Nación y localidad*, Colin Flint, segunda edición, Ed. Trama Editorial, Quito
- Junta Interamericana de Defensa, *Reseña Histórica*, Washington D.C
- Cope, J, (2007). *Partners of Choice, A Regional Security Conundrum*, Senior research Strategic Fellow INSS, Western Hemipheric Security, Colloquium
- Wendt, A, (1987). *The Agent Structure problem: in International relations Theory*, Mit Press
- Revista Caretas, “Seco y cargado”, diciembre de 2010
- America´s strategy in world Politics, Spikman 1942, El geopolítico Nicholas Spikman, José Luis Fiori, *La onda digital*, <http://www.laondadigital.com/laonda/laonda/301-400/368/b1.htm>
- Carta de los Estados Americanos y protocolos de reformas http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm