

EL PENTAGONO DE LA SEGURIDAD HEMISFERICA

Cinco abordajes alternativos a la Seguridad (*)

Mariano César Bartolomé ()**

(*) Ponencia presentada a través del Centro de Estudios Estratégicos de la Escuela Superior de Guerra (CEE-ESG), al Tercer Encuentro de Estudios Estratégicos. Escuela de Defensa Nacional (EDENA), Buenos Aires 23-25 de octubre del 2000.

()** Graduado y Doctor en Relaciones internacionales. Master en Sociología. Becario Investigador Posdoctoral en Seguridad Internacional, del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesor titular, en niveles de posgrado, en la Universidad del Salvador y la ESG. Docente e investigador de EDENA. Miembro de número del CEE-ESG

Introducción

El objetivo de esta presentación es efectuar un rápido análisis sobre la situación hemisférica en materia de Seguridad, en los actuales albores del siglo XXI. A tal efecto, definiremos en primera instancia qué comprendemos como Seguridad. Luego describiremos los contenidos esenciales de cinco abordajes alternativos a la cuestión; precisamente son esos cinco abordajes los que, combinados, dan lugar a un diseño metodológico "pentagonal" que explica el título de la presente ponencia. Finalmente, expondremos nuestro punto de vista sobre la situación de Seguridad en el Hemisferio, a la luz del enfoque pentagonal.

Lo que entendemos por Seguridad, y su evolución conceptual

Básicamente coincidimos con Joseph Nye en que el concepto de Seguridad, en el plano interestatal, alude en líneas generales a una meta negativa: ausencia de amenaza al Estado-Nación¹. La clave en este campo es, entonces, el significado y los alcances asignados al concepto *amenaza*, que aquí lo entenderemos en su significado más amplio, es decir: *“un conjunto de circunstancias que integradas constituyen un factor potencial de daño cierto y que bajo ciertas circunstancias puede producirse”*².

Como este marco, en épocas de la Guerra Fría se asistió al claro predominio de la dimensión dura o militar de la seguridad, relegando a otras más vinculadas a poderes blandos como la económica o tecnológica. Sin embargo,

¹ NYE, Joseph: “El nuevo poder mundial”, *Actualización Política* Nº 1, noviembre de 1991, p.43

² LAIÑO, Aníbal: *Una aproximación teórica al concepto de Defensa*, mimeo., AGORA Centro de Estudios Internacionales, Bs.As. octubre de 1991, p. 35

este enfoque ha cambiado radicalmente en las últimas dos décadas. Actualmente está fuera de toda duda que la Seguridad debe entenderse como un concepto multidimensional, dado que las amenazas a los aparatos estatales pueden ser de múltiple naturaleza.

Comprender la naturaleza del mencionado cambio de percepciones sobre la Seguridad que se registró entre la compulsión ideológica bipolar y los momentos actuales obliga a mencionar por lo menos cuatro elementos.

Primero, la repercusión que obtuvieron en círculos académicos y políticos nuevas ideas, esbozadas y promovidas por importantes personalidades internacionales. Un ejemplo paradigmático en este sentido lo brindó Helmut Schmidt, otrora jefe de gobierno de la República Federal Alemana, quien a mediados de la década del `80 postuló que las estrategias nacionales eran anacrónicas para los tiempos que se estaban viviendo; esto era así porque en Occidente existía una profunda interdependencia económica, política y de seguridad militar, por la cual ningún objetivo de uno de esos ámbitos podía obtenerse sin interacción con los objetivos de los otros³.

Segundo, la superación de la Guerra Fría en sí misma. Con la conclusión del enfrentamiento entre EE.UU. y la hoy extinta URSS se ingresó en una etapa de distensión y diálogo, en cuyo marco disminuyeron considerablemente los riesgos de una hecatombe nuclear y la supervivencia estatal dejó de estar en peligro.

Tercero, como consecuencia del segundo factor y por influencia del primero, los gobiernos asociaron sus políticas de seguridad con cuestiones más cotidianas como el bienestar económico o la autonomía decisoria.

Cuarto, el empleo del instrumento militar como medio de obtener seguridad se había vuelto en extremo oneroso: la evolución de los costos que insumía para un Estado cada baja generada al adversario en una guerra convencional había trepado, a comienzos de la década del `80, a US\$ 4 millones⁴ (**CUADRO 1**). Este encarecimiento no sólo se registraba en ese plano cuantitativo, sino que se extendía a un nivel cualitativo, en el cual los costos del instrumento militar como medio para obtener seguridad eran superiores a otras alternativas disponibles como las comunicaciones, el accionar en foros multilaterales y el poder económico.

³ SCHMIDT, Helmut: *Una Estrategia General para Occidente*, Ed. Universidad de Belgrano, Bs.As. 1987, pp. 21-25

⁴ Salvo lo referente a Vietnam, las cifras surgen de PERTUSIO, Roberto: *El rol del factor militar en el actual escenario global*, mimeo., V Simposio de Estudios Estratégicos Argentina-Brasil-Uruguay-Paraguay, Montevideo 1991; respecto a Vietnam, ver WESSON, Robert: *Política Exterior para una Nueva Era*, Troquel, Buenos Aires 1979, p. 51

Cuadro 1

AUMENTO DEL COSTO MONETARIO DE CADA BAJA GENERADA AL ADVERSARIO EN UN CONFLICTO ARMADO	
CONFLICTO	COSTO (en US\$)
Campañas de Julio César (50 AC)	0,75
Campañas de Napoleón (1800)	3.000
Primera Guerra Mundial (1914-1918)	21.000
Segunda Guerra Mundial (1939-1945)	200.000
Guerra de Vietnam (1965-1973)	300.000
Conflicto de Malvinas (1982)	4.000.000

(A valores constantes, según cotización de principios de los '80)

La teorización de esta diferencia cualitativa tomó como eje el concepto de *interdependencia*, empleado normalmente para referirse a la creciente interconexión entre los Estados, por lo cual las decisiones y acciones tomadas por un Estado (o por un actor dentro del Estado) impactan en otro u otros. A partir de la situación de creciente interdependencia global, como un dato de la realidad fuera de discusión, en la década del '70 se elaboró el concepto de *interdependencia compleja*. Quienes la desarrollaron, Keohane y Nye, no ponían en tela de juicio la validez de los postulados realistas según los cuales el sistema internacional era de naturaleza predominantemente conflictiva, aunque alegaban que, en la mayoría de los casos, las cuestiones de seguridad que manejara el Estado no se vinculaban con objetivos obtenibles a través del empleo del poder militar. Esto implicaba que, aún cuando el instrumento militar mantenía su utilidad, el espectro de situaciones frente a las cuales podía ser empleado eficientemente era menor que en otras épocas⁵.

El resultado que produjo la influencia de estos cuatro elementos, en términos de la ampliación y flexibilización del concepto de Seguridad, se verifica en el documento "Los conceptos de Seguridad", elaborado por un comité de expertos internacionales y publicado por la ONU en 1986. En su texto consta que la Seguridad en el plano interestatal es una condición en la que los Estados consideran que no hay peligro de un ataque militar, presión política ni coerción económica, por lo que pueden proseguir libremente su desarrollo y progreso propios⁶.

⁵ KEOHANE, Robert & NYE, Joseph: "Complex interdependence and the role of force", en ART, Robert & JERVIS, Robert (comps.): *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, Harper Collins, New York 1996, pp. 236-251

⁶ ONU: *Los conceptos de seguridad*, Departamento Asuntos de Desarme, informe del Secretario General. Documento A/40/553, 1986, párr. 3 y 205-209

Primer abordaje a la Seguridad: la Seguridad Colectiva

Existe un difundido malentendido respecto a la Seguridad Colectiva, que redundó en la reducción de su significado hasta equiparlo al de *Defensa Colectiva*, siendo que éste es sólo una parte del primero. La Defensa Colectiva implica una suerte de alianza militar que establecen los Estados para protegerse mutuamente contra un ataque externo; su sutil diferencia con las alianzas en general es que estas últimas incluyen una definición tácita de enemigos. Por el contrario, la Seguridad Colectiva es un concepto mucho más abarcativo que no necesariamente implica el uso de la fuerza, y que se sustenta en tres principios básicos: primero, en el supuesto de que todos los Estados comparten al menos un interés común, el de mantener la paz; segundo, que más allá del lugar donde acontezcan, las amenazas deben ser comprendidas como concernientes a todos los miembros estatales del sistema; finalmente, en que los Estados miembros reaccionen en forma rápida y efectiva contra cualquier amenaza, organizando procedimientos que respondan a la misma.

Para que un sistema de Seguridad Colectiva sea eficiente, todos sus miembros deben subordinar al logro y mantenimiento de la paz todo otro objetivo de política exterior; adicionalmente, tienen que ser capaces de lograr importantes niveles de consenso frente a cada situación particular que los afecte, ratificando o no la existencia de una agresión, identificando a su responsable y coincidiendo en las acciones de respuesta que se adoptarán⁷. A partir de esto último es que numerosos teóricos de las relaciones internacionales (vg. Henry Kissinger y Jeane Kirkpatrick, entre otros) hayan opinado que los dos supuestos básicos de la Seguridad Colectiva son una idéntica percepción de amenaza por parte de todos los actores aliados y el compromiso a asumir frente a la misma iguales riesgos.

Segundo abordaje a la Seguridad: la Seguridad Defensiva

La idea de la Seguridad Defensiva es el corolario concreto de un largo desarrollo teórico orientado a resolver el llamado "dilema de Seguridad", que podría plantearse de la siguiente manera: ¿cómo evitar que el irreununciable derecho de cada Estado a poseer un adecuado poder militar con fines defensivos produzca una sensación de agresión en una segunda unidad política, con la cual mantenía latente algún tipo de situación conflictiva? O expresado de otra manera: ¿cómo evitar que el incremento en la seguridad militar de un Estado disminuya la seguridad de sus vecinos?

La búsqueda de respuestas a estos interrogantes se bifurcó en dos direcciones. La primera profundizó los aspectos puramente militares de la cuestión (*dilema de la Seguridad propiamente dicho* o la que refiere a la *Seguridad Defensiva*). La segunda trascendió las cuestiones netamente

⁷ BENNETT, Alvin: *International Organization*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1980, pp. 143-147

militares para incursionar en el plano político y, dentro de éste, en el campo de las percepciones; apareció así el aspecto *preventivo* de la Seguridad.

En la resolución de la expresión militar del "dilema de la Seguridad" le cupo un papel descollante a las modelizaciones que analizaron los conflictos intraestatales en términos de juegos, donde los contendientes tienen sus respectivas escalas de utilidades, de acuerdo a los objetivos que pretenden obtener; de opciones, a través de sus movimientos; y de expectativas, respecto a la efectividad de los mismos. Los conflictos concebidos como un juego por los contendientes pueden tener resultado "*distinto de cero*", situación en la cual los jugadores buscan tornar compatibles sus respectivas escalas de utilidades reduciendo al mínimo las ganancias pretendidas. Esto último es lo que se conoce como "*minimax*" (o "*maximin*"), aunque también pero erróneamente como "dilema del prisionero", por su ejemplo teórico más difundido⁸.

¿Qué se propuso como forma de compatibilización de las escalas de utilidades de los contendientes? La adecuación de la "postura" y "ventaja" de los respectivos instrumentos militares. La "postura" se refiere al carácter defensivo u ofensivo de un determinado armamento o política estatal. Si el armamento defensivo puede ser diferenciado del ofensivo, técnicamente sería posible que un Estado "A" lo utilice para incrementar su seguridad sin afectar negativamente la seguridad de un Estado "B"; éste último, por su parte, podría detectar tempranamente cualquier cambio de actitud del primero.

La variable "ventaja" determina cuál es el curso de acción más conveniente para un Estado "A", al momento de enfrentar un problema de seguridad con un Estado "B". En esa situación, al primero puede resultarle más atractivo agredir al segundo y avanzar sobre su territorio, que defender el propio (ventaja ofensiva); o, por el contrario, puede optar por orientar los esfuerzos a proteger el propio territorio y resistir una agresión del Estado "B".

La interacción entre estas dos variables, "postura" y "ventaja" militar, permite establecer seis escenarios alternativos (**CUADRO 2**), cada uno de los cuales presenta diferentes grados de resolución al dilema de la Seguridad⁹. Los escenarios que presentan mayor peligrosidad son los N° 1 y N° 2, que plantean situaciones donde un Estado "B" no logra determinar claramente cuál es la postura del Estado "A", o confirma a la misma como ofensiva, estableciendo fehacientemente que éste cuenta con ventaja ofensiva. En el extremo opuesto del espectro de opciones, el máximo nivel de estabilidad se alcanza en el escenario N° 6, en el cual un Estado "B" confirma que el Estado "A" combina ventaja y postura defensivas.

⁸ DEUTSCH, Karl: *The Analysis of International Relations*, Foundations of Modern Political Science Series, Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1968, p. 112-132

⁹ JERVIS, Robert: "Offense, Defense and the Security Dilemma", en ART & JERVIS, *op.cit.* pp. 183-203

Cuadro 2

DILEMA DE LA SEGURIDAD: ESCENARIOS ALTERNATIVOS

		POSTURA		
		NO DIFERENCIABLE	OFENSIVA	DEFENSIVA
VENTAJA	OFENSIVA	ESCENARIO 1 Alto Riesgo	ESCENARIO 2 Alto Riesgo	ESCENARIO 3 Mediano Riesgo
	DEFENSIVA	ESCENARIO 4 Mediano Riesgo	ESCENARIO 5 Mediano Riesgo	ESCENARIO 6 Bajo Riesgo

Estas propuestas de solución al *dilema de la seguridad propiamente dicho* se institucionalizaron a nivel multilateral con la aparición del concepto de *Seguridad Defensiva* en 1992, en respuesta a la convocatoria a un grupo de expertos efectuada dos años antes por la ONU, mediante la resolución 45/58. Se determinó que la Seguridad Defensiva comprende elementos tanto políticos como militares y tiene por fin asegurar que todos los Estados dirijan sus políticas conforme a la carta de la organización, adoptando una postura militar y un nivel de fuerzas que aseguren una defensa efectiva al tiempo que no se constituyan en amenaza para otros Estados. Por eso, arribar a una situación de Seguridad Defensiva implica que cada Estado pueda sentirse seguro de una amenaza militar externa y que cada Estado conciba a su propia seguridad como indisolublemente ligada a la de otros; dicho de otro modo, la obtención de seguridad por parte de un Estado no debía reducir la seguridad de otro¹⁰.

El modelo más acabado de Seguridad Defensiva es el que se denomina en forma indistinta *Defensa No Ofensiva* o *Defensa No Provocativa* (NOD), aún cuando en niveles de alta especificidad estos conceptos no serían sinónimos¹¹. Este modelo evita cualquier distinción taxativa entre armamento ofensivo o defensivo, pero considera que tal carácter se puede determinar observando la totalidad de la postura militar. Aunque no existe una definición acabada sobre la misma, en líneas generales puede ser conceptualizada de la siguiente manera:

“Una postura de fuerza que es más efectiva en costos cuando combate en un modo defensivo, en la defensa del propio territorio. El armamento no es defensivo ni ofensivo; puede ser empleado con ambas finalidades, si bien no es empleado de la misma forma para propósitos ofensivos o defensivos. El carácter defensivo u ofensivo de la postura de fuerza se

¹⁰ ONU: *Report of Group of Governmental Experts to Undertake a Study of Defensive Security Concepts and Policies*, Departamento Asuntos de Desarme, informe al Secretario General, 1992, párr. 96-101

¹¹ Se ha dicho que la Defensa no Ofensiva prioriza la eliminación total de la capacidad ofensiva, al contrario que la Defensa No Provocativa; ésta otorga más importancia al logro de una configuración de fuerzas que no sea percibida como amenazante por la contraparte, antes que al tipo de armamento.

observa a partir de sus diversos ingredientes (despliegue, armamento y equipamiento, infraestructura y logística, entrenamiento y doctrina)”¹².

Más allá de sus vaguedades, la Defensa No Ofensiva se halla en la raíz misma de los Acuerdos de Helsinki de 1975 y, mucho más recientemente, en el Tratado de París sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (CFE), un acuerdo suscrito en 1990 y que se considera uno de los hitos en la finalización de la Guerra Fría, por cuanto dio por terminado el enfrentamiento entre la OTAN y el Pacto de Varsovia.

Tercer abordaje a la Seguridad: los aspectos preventivos y la Seguridad Cooperativa

Ya se hizo referencia, en párrafos anteriores, a la existencia de una segunda dirección en las investigaciones que buscaban responder los interrogantes que planteaba el "dilema de la Seguridad", agregando que la misma focalizó en el aspecto *preventivo* de la Seguridad. Y en este plano, el producto por excelencia son las Medidas de Confianza Mútua (MCM).

Aunque no existe una definición absolutamente consensuada de las mismas, aunque se las puede concebir como lo hizo en 1981 Javier Pérez de Cuellar, por entonces Secretario General de la ONU: *“medidas cuyo objetivo es contribuir a reducir o, en algunos casos, incluso eliminar las causas de desconfianza, temor, tensiones y hostilidades entre Estados”*¹³.

En una primera aproximación a este concepto, podrían aplicarse sucesivamente dos criterios de clasificación, compatibles entre sí, que automáticamente darían lugar a una tipología básica de MCM. Avanzando de lo particular a lo general, podría diferenciarse entre medidas limitadas a mejorar las relaciones militares interestatales y otras que trascienden este objetivo limitado para incluir los pasos para mejorar las relaciones en los máximos niveles políticos, alejando de esta manera el fantasma de la guerra; en conjunto, ambas categorías aluden a una concepción *estricta* de las MCM donde el objetivo de las mismas es evitar el estallido de un conflicto armado. En un plano más general, una definición *amplia* de las mismas las concibe como medios para incrementar cualitativamente un cierto grado de confianza ya alcanzado previamente por las partes.

Las MCM se hallan en la misma génesis del planteo conocido como *Seguridad Cooperativa*, cuyo desarrollo teórico nació en EE.UU. y tiene apenas una década de antigüedad. Llegados a este punto, conviene efectuar una aclaración: erróneamente, suele plantearse a la Defensa No Ofensiva y a la

¹² Esta conceptualización fue desarrollada por Sverre Lodgaard, director del Arms Control and Regional Security (ACRS). En *NOD & Conversión N° 34*, Conpenhagen september 1995, p. 19

¹³ Esta conceptualización de Pérez de Cuellar consta en su informe *General and Complete Disarmament. Confidence-Building Measures*. En VARAS, Augusto & CARO, Isaac (ed.): *Medidas de Confianza Mutua en América Latina*, FLACSO-Stimson Center-SER, Santiago de Chile 1994, p. 10-11

Seguridad Cooperativa como modelos básicamente similares en sus alcances y propuestas. En realidad, el segundo representa un salto cualitativo respecto del primero, desde el momento en que incluye factores no sólo militares sino políticos.

Kaufman y Steinbruner, quienes concibieron inicialmente este enfoque, propusieron la constitución de acuerdos multilaterales de seguridad que reduzcan la conflictividad global o de un área geográfica determinada, mediante actividades preventivas. Investigaciones posteriores profundizaron y enriquecieron el concepto de la Seguridad Cooperativa, identificando como sus propósitos centrales no sólo la prevención de la guerra, sino la de sus causas mediatas y, de fracasar estas instancias, el apropiado castigo al promotor de una acción militar hostil y violatoria del derecho internacional: *"la Seguridad Cooperativa debe asegurar que ninguna agresión organizada pueda ser exitosa"*¹⁴

Cuarto abordaje a la Seguridad: la Seguridad a través de la integración

Dentro del Liberalismo, que junto al Realismo conforman las dos grandes escuelas teóricas de las Relaciones Internacionales, la corriente conocida como Institucionalismo Liberal recién aparece a mediados del siglo XX. Su propuesta distintiva es que los niveles de conflictividad internacional pueden reducirse en la medida en que los Estados se involucren en procesos de cooperación y participen en instituciones internacionales¹⁵.

Dentro del Institucionalismo Liberal descolla por su importancia el concepto *Comunidad Política*, particularmente trabajado por Deutsch¹⁶, quien estableció similitudes y diferencias entre el mismo y los procesos de integración. Este teórico consideró que todo sistema implica, por propia definición, un cierto grado de interdependencia entre sus unidades constitutivas. El resultado, en todos los casos, es una "comunidad política": *"conjunto de actores políticos cuya interdependencia es suficiente para que uno pueda producir una diferencia en las conductas y decisiones relevantes de los otros"*.

Por su parte, el citado fenómeno de la interdependencia puede adoptar una forma de "integración", que define de manera más genérica que Haas: *"un tipo de relación entre unidades en la cual éstas son mutuamente interdependientes y conjuntamente producen propiedades del sistema que por separado no pueden producir"*. La integración, desde este punto de vista, no es una

¹⁴ Ver KAUFMANN, William & STEINBRUNER, John: *Decisions for Defense. Prospect for a New Order*, The Brookings Institution, Studies in Defense Policy, Washington 1991; CARTER, Ashton, PERRY, William & STEINBRUNER, John: *A New Concept of Cooperative Security*, The Brookings Institution, Brookings Occasional Papers, Washington 1992

¹⁵ Aquí estamos siguiendo, tal vez aleatoriamente, los criterios clasificatorios de Timothy Dunne. DUNNE, Timothy: "Liberalism", en BAYLIS, John & SMITH, Steve (eds.): *The Globalization of World Politics*. Oxford University Press, Oxford 1997, pp. 147-163

¹⁶ Nos basamos en DEUTSCH, *op.cit.* pp. 158-168 y 191-202

situación estática sino un proceso, que se diferencia de la idea de Comunidad Política en dos aspectos: tiene objetivos cooperativos y responde necesariamente a la voluntad de las partes. Mientras toda integración implica una Comunidad Política, ésta no refleja necesariamente una integración.

Para Deutsch, el objetivo primario de toda integración entre dos o más Estados en una Comunidad Política es mantener la paz. Sólo cuando se satisface este objetivo puede pensarse en otros, como el incremento de las capacidades de los Estados (medible a través de indicadores socioeconómicos); el desarrollo conjunto de alguna tarea específica (observable a través de la constitución de instituciones y programas de trabajo *ad hoc*, y la asignación de recursos a los mismos); y la generación de nuevas identidades (detectable tanto en la creación y empleo de símbolos comunes, como en la evolución de la opinión pública y de las élites, respecto a la transferencia de atribuciones soberanas y a compartir ganancias y costos con otros Estados).

Este autor identifica cuatro modelos básicos de Comunidad Política, que surgen de la interacción de dos variables: *amalgamación* e *integración*. La variable amalgamación se desprende de la existencia o no de objetivos de integración entre los miembros de la comunidad y, en caso afirmativo, de su tipo. Una comunidad puede ser "*no amalgamada*", cuando sus miembros no coordinan entre sí el logro de ningún objetivo común; "*pluralista*" cuando los Estados limitan su integración al objetivo básico de preservar la paz; y "*amalgamada*", si los Estados participantes no se limitan a preservar la paz, sino que buscan generar instituciones comunes, eficientes, capaces de captar la lealtad de los ciudadanos.

Como su nombre lo indica, la segunda variable mide el grado de integración logrado por comunidades amalgamadas (*i.e.*, aquellas donde los Estados aspiran a construir instituciones gubernamentales comunes). Serán comunidades "*de seguridad*", si sus miembros han abandonado la opción del empleo de la violencia en sus interacciones; si retienen esta opción, incluso en el plano hipotético, serán comunidades "*de no-seguridad*" **(CUADRO 3)**¹⁷.

¹⁷ Conviene efectuar dos aclaraciones respecto al cuadro, que responden a interrogantes efectuados habitualmente en los claustros docentes: 1) la opción "comunidad pluralística de no seguridad no existe", porque la ausencia de la paz como objetivo la transformaría automáticamente en una "comunidad no amalgamada de no-seguridad"; 2) inversamente, no existe una "comunidad no amalgamada de seguridad", puesto que automáticamente sería una "comunidad pluralística de seguridad".

MODELOS BÁSICOS DE COMUNIDAD POLÍTICA

EJE DE AMALGAMACION		EJE DE INTEGRACION
COMUNIDAD PLURALISTICA DE SEGURIDAD	COMUNIDAD AMALGAMADA DE SEGURIDAD	
COMUNIDAD NO AMALGAMADA DE NO-SEGURIDAD	COMUNIDAD AMALGAMADA DE NO-SEGURIDAD	

Quinto abordaje a la Seguridad: la Seguridad Humana

Mientras los cuatro abordajes a la Seguridad descritos previamente coinciden en considerar como sujeto y objeto al Estado, nuevas perspectivas desarrolladas sobre todo en la última década reorientaron el foco de su atención hacia el individuo. De la multiplicidad de enfoques existentes en la materia, en este trabajo nos limitaremos (en función de su extensión) al de *Seguridad Humana*.

Este concepto fue desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y alega que la resolución de conflictos inter y/o intraestatales no pasa necesariamente por el empleo de la fuerza, sino por otras respuestas de naturaleza económica, social y política, centradas en el individuo; en este sentido, se enfatiza en la necesidad de garantizar a los individuos un contexto de estabilidad que les posibilite el desarrollo de sus potencialidades. En otros términos, la Seguridad Humana no impulsa *per se* el desarrollo económico y social, pero lo fomenta indirectamente al proveer un entorno favorable y detectar tempranamente cualquier deterioro del mismo.

La necesidad de detectar tempranamente cualquier deterioro de los entornos de Seguridad Humana le otorga a este concepto un fuerte contenido preventivo, que se articula mediante el monitoreo de indicadores especialmente diseñados a tal efecto, de naturaleza socioeconómica y política. Entre los primeros, las tasas de consumo de calorías, de desempleo y subempleo, entre los segundos, el respeto a las libertades individuales y la calidad de coexistencia entre grupos y comunidades étnicamente diferentes¹⁸.

¹⁸ PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, Fondo de Cultura Económica, México 1994, pp. 25-46

La Seguridad en el hemisferio, desde un enfoque pentagonal

En las páginas precedentes, hemos desarrollado los cinco abordajes que, combinados, dan lugar a una perspectiva pentagonal de la Seguridad. Aplicando este enfoque a la situación en el Hemisferio,

En términos de Seguridad Colectiva, no parece estar vigente en el Hemisferio un acuerdo en cuyo seno todos los Estados compartan idénticas percepciones de amenaza, ni estén dispuestos a adoptar las mismas medidas frente a la misma, en el supuesto que ésta existiera. Consecuentemente, tampoco asistimos a la existencia de mecánicas de Defensa Colectiva, por una razón lógica: en tanto un acuerdo de Seguridad Colectiva no necesariamente debe cristalizarse en mecanismos de Defensa Colectiva, estos últimos no pueden existir sin los primeros.

En esta línea argumental, al colapso “de facto” que experimentó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) cuando aconteció el Conflicto del Atlántico Sur (1982) no lo habría sucedido un acuerdo hemisférico con similares grados de agregación (en términos de cantidad de miembros) y compromiso de las partes.

Durante la primera mitad de la década del '90, el ejemplo palmario de esta ausencia giró en torno al derrocamiento del mandatario haitiano Jean Bertrand Aristide a resultas de un golpe militar, encabezado por Raoul Cedras. A pesar de que los Estados hemisféricos habían concidido previamente en considerar a las rupturas regimentales democráticas como una amenaza a la paz y seguridad hemisféricas, los eventos de Haití confrontaron esa idea con la vigencia de pilar característico del orden estadocéntrico de Westfalia: la no injerencia en asuntos internos.

Más cerca en el tiempo, podría incluirse en este listado la tribulación del continente respecto a la jornada cívica que en Perú ratificó a Alberto Fujimori como titular del Poder Ejecutivo como corolario de un proceso comicial que la Organización de Estados Americanos no vaciló en calificar como poco transparente y carente de garantías a las fuerzas de oposición. Apreciación ésta que, vale la pena recordarlo, fue coincidente con las visiones individuales de muchos gobiernos del continente.

Sin embargo, no es Perú el ejemplo más palmario de la insuficiencia hemisférica en materia de Seguridad Colectiva, sino Colombia. La situación de este país, que en esta ponencia presuponemos como conocida, no termina de ser percibida como una amenaza a la paz y seguridad hemisféricas¹⁹.

¹⁹ Los puntos de vista del autor respecto a la situación en Colombia, en BARTOLOMÉ, Mariano: “Violencia Política y Fragmentación Estatal en Colombia”, en BARTOLOMÉ, Mariano *et.al.*: *Una mirada argentina sobre Colombia*, Instituto de Investigación sobre Seguridad y Crimen Organizado, Buenos Aires 2000, pp. 59-114

Si pasamos del primer al segundo abordaje a la Seguridad, es decir del enfoque colectivo al defensivo, observamos que la búsqueda de soluciones al "dilema de Seguridad" tuvo distintos resultados, variables en función de las dos direcciones que tomó esta temática.

La primera de estas corrientes, que está fuertemente influenciada por la subjetividad de las percepciones y recalca la búsqueda de resultados "*distintos de cero*", la realidad hemisférica muestra que no ha habido consensos bi o multilaterales en torno las "posturas" y "ventajas" de sus respectivos instrumentos militares. O, lo que es lo mismo, no habría habido una búsqueda deliberada de acuerdos de Seguridad Defensiva.

Esto no quiere decir que determinados gobiernos no hayan optado por configurar sus fuerzas militares con posturas y ventajas de sentido defensivo; de hecho esto ha sucedido, aunque sus motivaciones deben rastrearse en problemas presupuestarios y/o el debilitamiento de hipótesis de conflicto armado regionales. Es por demás elocuente que al momento de escribir estas líneas, los dos vecinos de mayor poder y peso regionales que tiene Argentina, Chile y Brasil, continúan llevando adelante planes de modernización militar que deteriorarían en detrimento del primer Estado (en términos estrictamente cuantitativos) el balance de poder militar; y mientras esto acontece, las relaciones políticas entre las partes alcanzan el mayor nivel del último siglo.

Distinta es la situación que se observa en la segunda dirección que tomaron los análisis en torno al "dilema de la Seguridad", el énfasis en la *prevención* a través de Medidas de Confianza Mútua (MCM). En esta esfera, es ejemplificador el racimo de MCM que, a lo largo del último decenio, se han tejido entre Argentina, Brasil y Chile. Muchas de ellas se han corporizado en el plano militar, en el cual un inventario básico no exhaustivo incluiría: maniobras terrestres, navales y aéreas combinadas; preaviso de movimientos de tropas y unidades navales; colaboración en operaciones de paz de las Naciones Unidas (las misiones UNFICYP y UNAVEM han sido paradigmáticas); co-realización de eventos académicos orientados a explorar áreas de interés comunes e, incluso, el empleo del portaaviones de Brasil por parte de aeronaves argentinas.

Otras MCM, "pesadas" o de "alta densidad", han ido mucho más allá de lo militar para materializarse en el más alto nivel político, en el cual permanentemente evolucionan cualitativamente los vínculos entre las partes. A modo de ejemplo, desde el punto de vista argentino dos casos son por demás elocuentes: en relación a Brasil, la mútua apertura de los respectivos programas nucleares; respecto a Chile, la aceptación de los gobiernos de Santiago y Buenos Aires a que inversiones directas oriundas de la contraparte accedan a los sistemas energéticos, hidroeléctrico o gasífero según el caso.

La *Seguridad Cooperativa*, corolario de la línea preventiva de la Seguridad, también ha registrado importantes avances en el Cono Sur sudamericano,

aunque el dato relevante es que los mismos no se encuadraron nominalmente bajo esa denominación. Cobran relevancia en este campo las iniciativas diplomáticas encabezadas por Argentina y Brasil ante el último intento de quiebre de la democracia en Paraguay y, más recientemente, la Declaración del Mercosur como “Zona de paz” (Ushuaia, julio de 1998).

Empero, a nivel hemisférico los resultados no han sido igualmente estimulantes, tomando como parámetro el ya citado caso haitiano. Resta aún comprobar si las sucesivas reuniones hemisféricas iniciadas en Williamsburgh elevan las expectativas en este campo.

La cuarta y anteúltima forma de abordar la Seguridad, es decir en términos de integración, tal vez sea la que mejores resultados ha reflejado en el nivel hemisférico. En todo el continente, el inicio y/o profundización de procesos de integración regional (se ésta abierta o cerrada) ha redundado en un incremento de los niveles de interacción e interdependencia entre los Estados, tornando a los mismos en miembros de diversas Comunidades Políticas.

Tomando como casos especiales el proceso de integración iniciado entre Argentina y Brasil, que a su turno constituiría la piedra basal del Mercosur, así como la creciente integración argentino-chilena, no resulta difícil concluir que las mismas han logrado alcanzar el status de *Comunidades Políticas Amalgamadas* sólo a partir de la constitución previa de *Comunidades Políticas Pluralistas*. Adhiriendo a las posturas de Deutsch, parece improbable que la integración entre Argentina y Brasil hubiera progresado como hizo, si previamente no se hubieran resuelto (a inicios de los '80) las competencias bilaterales en lo relativo a energía nuclear y la utilización hidroeléctrica de la Cuenca del Plata. Lo mismo cabe decir entre Argentina y Chile, respecto a la resolución negociada (bilateralmente o mediante arbitraje) de los diferendos limítrofes.

Por último, la obtención de acuerdos concretos en torno a factores relacionados con la *Seguridad Humana* parece tornarse en uno de los mayores desafíos del continente. La ampliación de las brechas de bienestar entre sectores sociales, y el corrosivo correlato de esta situación en la percepción de legitimidad (y consecuentemente en la gobernabilidad) de numerosos regímenes políticos, es una hipótesis que alcanza a la mayoría de los Estados americanos. Sin embargo, este escenario posible no cristalizó en medidas multilaterales de envergadura.

Algo mejor parecen ser las perspectivas en relación a amenazas transnacionales como el narcotráfico y otras manifestaciones del crimen organizado, o el terrorismo, que afectan negativamente los entornos de Seguridad Humana. Las labores de la Conferencia Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA, así como las iniciativas similares que ese organismo ha llevado adelante últimamente respecto al terrorismo, son eventos auspiciosos pero insuficientes. Los mismos no

alcanzan a conformarse en mecanismos de Seguridad Colectiva (haciendo especial salvedad de su diferencia con la Defensa Colectiva) frente a escenarios críticos, como lo demuestra el caso colombiano.

Lo que se puede decir de la Seguridad en el Hemisferio

Nuestro diseño metodológico "pentagonal", desarrollado sintéticamente a lo largo del presente trabajo, nos permite arribar a una serie de conclusiones provisorias, susceptibles de ser desarrolladas con mayor profundidad en investigaciones ulteriores. Entre esas conclusiones se incluyen las siguientes:

- la Seguridad no sólo es multidimensional en el sentido de la cantidad y diversidad de factores que involucra, sino también en cuanto a los diferentes abordajes que admite;
- la apreciación que obtengamos respecto a la Seguridad en el Hemisferio, sus defectos y virtudes, logros y falencias, estará íntimamente vinculada al abordaje que se efectúe en la materia;
- el análisis de la situación del Hemisferio a la luz de cinco abordajes preseleccionados ("el pentagono") muestra escasos avances en los campos de la Seguridad/Defensa Colectiva, Seguridad Cooperativa, Seguridad Defensiva y Seguridad Humana;
- resultados más optimistas se registran en la relación entre Seguridad e integración, y en el campo de las MCM;
- el diagnóstico antedicho parece ser extensivo al extremo meridional del continente, donde coexiste un virtual eje Santiago de Chile-Buenos Aires-Brasilia con el proceso de integración conocido como Mercosur, aunque en este espacio la Seguridad Cooperativa estaría más avanzada que en otras regiones del continente.