

Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Junio del 2001

20

II Epoca

Las condiciones globales de la seguridad y las políticas de defensa

Pablo Celi

La crisis financiera de América Latina y la nueva arquitectura financiera internacional:

implicaciones para el Ecuador,
Manuel Chiriboga

La inclusión de los pobres en la agenda de desarrollo internacional

César Montúfar

El ajuste en Argentina: lecciones para el Ecuador

Larry Sawyers

Municipios, gobernabilidad y participación ciudadana en América Latina: situación actual y perspectivas

Rafael Quintero

Movimiento indígena ecuatoriano: la constitución de un actor político

Pablo Dávalos

El sistema político y la descentralización: una lectura desde la cultura política ecuatoriana

Gloria Ardaya y Luis Verdesoto

Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Director:

Julio Echeverría

Comité Asesor:

Hans Ulrich Bünger

Leonardo Espinoza

Joaquín Hernández

Nicanor Jácome

César Montúfar

Alejandro Moreano

Rafael Quintero

Carlos Tutivén

Consejo Editorial:

César Albornoz

Natalia Arias

Milton Benítez

Alfredo Castillo

Pablo Celi

Manuel Chiriboga

Mauricio García

Daniel Granda

Gonzalo Muñoz

Alicia Ponce

Napoleón Saltos

Mario Unda

Silvia Vega

Marco Velasco

Fundada en 1976

por Rafael Quintero

Las ideas vertidas en los artículos de esta publicación son responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente a los criterios de esta Revista. La Revista Ciencias Sociales no se compromete a devolver los artículos no solicitados.

Para correspondencia dirigirse a:

Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Universidad Central del Ecuador

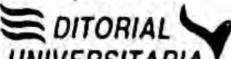
Ciudadela Universitaria

Teléfono (5932) 558847

Fax (5932) 565822

Correo electrónico: jechever@uio.satnet.net

Esta Revista se publica con el auspicio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS

Impreso en:

EDITORIAL
UNIVERSITARIA

Las condiciones globales de la seguridad y las políticas de defensa*

Pablo Celis**

Sumario

Los procesos de transnacionalización en las relaciones internacionales, determinados por las transformaciones en la cualidad de la economía mundial, modifican los fundamentos estratégicos de la seguridad y condicionan las políticas de defensa. Las interdependencias y dinámicas concurrentes de integración económica y fragmentación política, presentes en el sistema internacional, trascienden los espacios económicos, políticos y territoriales de los estados nacionales, relativizando su soberanía y, con ella, las concepciones doctrinarias de la seguridad nacional, sus objetivos y estructuras. Los balances de poder, en la nueva distribución política de la postguerra fría, se manifiestan en equilibrios inestables tanto a nivel mundial como regional y abarcan diversos ámbitos y jerarquías de una seguridad multidimensional que se despliega en dominios militares, económicos, sociales, políticos y medioambientales.

Economía mundial, estados nacionales y seguridad colectiva

¿Son posibles la seguridad y la defensa en su tradicional concepción *nacional-estatal* en un mundo global, cuando el poder se despliega en condiciones de un orden internacional que no se expresa exclusivamente en relaciones *interestatales* y los intereses sociales se articulan al carácter universal de los procesos económicos?

* Ponencia presentada en: "Research and Education in Defense and Security Studies Seminar REDES 2001, Center for Hemispheric Defense Studies, Washington, Mayo 2001.

** Doctor en Ciencias Internacionales. Profesor y subdirector de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central del Ecuador.

Los estados nacionales surgieron y se desarrollaron como unidades políticas territoriales vinculados a la condición nacional de sus economías. En torno al territorio económico se estableció el ámbito de validez de un ordenamiento jurídico-político y el espacio para la vigencia de las políticas públicas,¹ entre ellas las políticas de seguridad y defensa nacional. La plenitud de la *soberanía estatal*, en relación con la cual se construyeron los paradigmas de seguridad y defensa, ha estado ligada a la construcción del territorio económico de las naciones, como escenario para el desarrollo de las colectividades sociales y de sus sistemas políticos y culturales.

Las concepciones de la defensa y la seguridad, propias de la condición territorial de los estados nacionales, han sido expresión de un tipo de economía que se desarrolló sobre una base territorial y a intereses sociales y políticos que se organizaron y relacionaron dentro de estados nacionales autónomos, desde donde se establecieron vínculos definidos como de naturaleza *externa* con otros estados y actores más allá de sus fronteras políticas y de la estructura local de sus economías. La nueva cualidad de la *economía mundial* subordina y sumerge a las economías nacionales en sistemas de producción, distribución e intercambio interdependientes, estructurados a una escala global, que tienen como protagonistas principales a empresas y corporaciones multinacionales y transnacionales, y como escenarios privilegiados a los mercados, los procesos financieros y una nueva división internacional de la producción.

Estos factores cualitativos de la economía mundial, desbordan el territorio económico de los estados nacionales, limitando su soberanía e impulsando uniones económicas, asociaciones interestatales y procesos de integración regionales o globales, en pos de optimizar sus condiciones de inserción en las nuevas estructuras de la economía planetaria. La mayor parte de las funciones estatales, primariamente las económicas y progresivamente las políticas, entre ellas las de seguridad y defensa nacional, enfrentan problemas propios de un Estado nacional aquejado por las exigencias de apertura correspondientes a la transnacionalización de la economía.

1. El Estado Moderno convertido en modelo universal como Estado nacional, en las condiciones de la postguerra, evolución desde los mecanismos internos de autoregulación, en su desempeño como *Estado Administrador*, *Estado fiscal*, *Estado social*, *Estado regulador*, etc. Jürgen Habermas, *La constelación posnacional*, Paidós, España, 2000.

Las fronteras territoriales, económicas, sociales y políticas de los estados se volvieron difusas y permeables, dejando de concebirse como indivisibles, la soberanía perdió su condición de absoluta² con lo cual se relativiza la seguridad como control territorial. La propia noción de *frontera económica* desaparece en economías *abiertas*, para las cuales la expansión de sus vínculos productivos, comerciales y financieros, impulsa también aperturas políticas y culturales, correspondientes al surgimiento de una *sociedad mundial*,³ propia de un momento en el que la economía adoptó formas transnacionales y, progresivamente, las características de un solo sistema económico de alcance mundial.

Las interdependencias globales devienen *multidimensionales* en el seno de una sociedad mundial y ponen en cuestión una política de seguridad nacional de alcance estrechamente territorial y su trascendencia efectiva en destino real de las sociedades locales, frente a condicionantes que la rebasan, cuando las alianzas y las políticas propias de los mecanismos de cooperación y las organizaciones internacionales inciden, muchas veces más que las orientaciones de su propio Estado, sobre el destino de las colectividades nacionales.

En el proceso de configuración de una economía mundial, los estados nacionales han resultado particularmente debilitados en el alcance territorial de sus instituciones, sus competencias se han visto restringidas en los escenarios marítimo, aéreo y espacial, lo cual se ha reflejado en las nuevas tendencias del Derecho Internacional que han evolucionado desplazando a las concepciones autonomistas de la soberanía absoluta, por regímenes compartidos, conveniados por los estados, expresión de políticas abarcantes de dimensión global. En el plano de sus relaciones jurídicas, los estados han avanzado, superando la rígida separación entre derecho internacional y derecho interno, propia del viejo dualismo, reconociendo el condicionamiento que ejerce sobre la normativa jurídica la dinámica de la sociedad y el sistema internacional en una época de transición mundial caracterizada por la progresiva ampliación y diversificación de los vínculos entre estados, naciones, actores internacionales no estatales y comunidades internacionales.⁴

2. Jürgen Habermas, *Más allá del Estado Nacional*, FCE, México, 1999.

3. La heterogeneidad e interdependencia concomitantes en la sociedad internacional, como *sociedad mundial* y *sociedad interestatal*, son tratadas por Ester Barbé en su sugerente estudio: *Relaciones Internacionales*. Tecnos, Madrid 1995.

4. Juan Antonio Carrillo Salcedo, *El derecho internacional en perspectiva histórica*, Tecnos, Madrid 1991.

La presencia de problemas globales que demandan el tratamiento concurrente de actores diversos, estatales y no estatales, coadyuva a la formulación de políticas concertadas y de responsabilidad común, en campos tan sensibles como el equilibrio medio ambiental, el desarrollo sustentable, las tendencias y movimientos demográficos, la energía y los recursos no renovables, la extensión de los conflictos regionales y dimensión internacional de la guerra, el uso equitativo del conocimiento, la información y las comunicaciones.

En la medida en que las funciones económicas estatales, su acción política e incluso sus competencias jurídicas sólo pueden cumplirse más allá de la soberanía tradicional, las propias funciones de seguridad y defensa son irrealizables fuera de un contexto global, que condiciona la trascendencia de los actores estatales en las estructuras del sistema internacional, a su capacidad relacional para construir acuerdos y escenarios supranacionales. Sin llegar a constituir un *régimen político transnacional*, la postguerra fría despliega una nueva distribución política planetaria, en una estructura de relaciones y regiones políticas no regida por la confrontación entre regímenes y sistemas de distinta orientación económico-social, sino por grupos de países o regiones con distinto grado de desarrollo e integración a una economía mundial unitaria, o por zonas de desarrollo integrado de producción y comercio.

En este contexto, las proyecciones de seguridad y las políticas de defensa, en la actualidad se inscriben en un escenario mundial transformado y en transición, con estructuras y relaciones inconclusas y tendencias contradictorias que generan equilibrios inestables y relativizan las hegemónías. Una nueva visión de la seguridad tendrá que partir de la coexistencia entre una *unipolaridad militar relativa*, que lo será menos en el tiempo, y una *multipolaridad económica y política* que se manifiestan en progresivas interdependencias globales y regionales. Los *balances de poder* no resultan de la voluntad ni la acción unilateral de los estados, se sostienen en situaciones, relaciones y posiciones de poder entre ellos, de naturaleza diversa y variable, con referencia a los dominios geográficos, demográficos, económicos, políticos y militares, que comprometen su capacidad de movilizar recursos, fijar reglas de juego e influir en los equilibrios regionales o globales y en las estructuras de seguridad y formas de control recíprocas.

El posicionamiento internacional de los estados se inscribe en el contexto de la coexistencia de una economía de dimensiones planetarias con

un *sistema interestatal*⁵ en proceso de reestructuración, donde concurren fenómenos discordantes de proliferación de unidades estatales a partir de la postguerra y la descolonización y desequilibrios entre las fronteras políticas, las dinámicas de población, la disponibilidad de recursos y los enclaves de producción y mercado para estados con diverso grado de desarrollo relativo. Estas tendencias contradictorias en el sistema internacional entre la *integración económica* y la *fragmentación política*,⁶ tensionan la conformación de sistemas regionales en lo económico, político y militar.

De otro lado, muchos de los procesos políticos contemporáneos han conducido a una relativización del Estado como actor unitario. Las fracturas sociales y los conflictos nacionales, en la actualidad, ponen en evidencia los límites de representación y legitimidad de muchos gobiernos y estados, que ven tambalearse sus estructuras institucionales, erosionando su cualidad de entidad homogénea en su proyección exterior.

En conclusión, a partir de estos elementos, los temas de la seguridad y la defensa se inscriben en una nueva distribución política planetaria, en una estructura de relaciones y regiones que involucra a países de distinto grado relativo de desarrollo, cohesión social, articulación nacional e integración a una economía mundial unitaria y sujetos a escenarios políticos supranacionales y a equilibrios de poder no dependientes en forma unilateral de intereses nacionales, en los que se asientan la seguridad colectiva, la cooperación interestatal, las alianzas y los agrupamientos regionales.

Transnacionalización, poder y seguridad: ámbitos y jerarquías

De todas las políticas de estado, las de seguridad y defensa han tenido siempre una mayor inserción en contextos supraestatales, puesto que,

5. Oran Young destaca como características fundamentales del sistema interestatal, el crecimiento numérico de sus componentes, su interdependencia relativa, sobre una base de capacidades diferenciadas con relación a: tamaño geográfico, población, disponibilidad de recursos naturales, capacidad de producción, acceso a tecnologías. "Sistema y sociedad en la escena mundial: consecuencias para las organizaciones internacionales". En *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. No. 144, Junio, 1995.

6. Stanley Hoffman ha visto una "contradicción intrínseca" entre una economía mundial y la fragmentación del mundo en estados soberanos. "Política interna e interdependencia", en *Jano y Minerva*. GEL, Buenos Aires, 1987.

por su propia naturaleza no pueden desconocer escenarios externos, factores de poder y equilibrios de fuerza que no dependen de la sola voluntad del Estado. Sin embargo, en la actualidad, una transformación de contexto global se ha producido para los escenarios y aspectos estratégicos de la seguridad y la defensa,⁷ comprometiendo sus concepciones, medios e instituciones, con un fuerte impacto sobre la identidad y la determinación del interés nacional, la interacción cultural, las posiciones ideológicas y los procesos de información y comunicación, desde el desarrollo de interrelaciones más amplias entre países o grupos de países.

En el aspecto doctrinario, las nuevas situaciones han puesto en evidencia los límites de la seguridad y la defensa como *cuestión nacional* y la caducidad de una visión tradicional que se habituó a establecer sus políticas y agendas a partir de la percepción aislada de cada Estado acerca de *amenazas externas* o *internas*, desde una suerte de identidad particular con sus propios fines, intereses y objetivos. Esta envejecida concepción, que siempre tuvo dificultades para la definición de los *objetivos nacionales* en lo económico, político y sobre todo militar, en la actualidad enfrenta el cuestionamiento a su idoneidad para definir el perfil de la *amenaza*, los fundamentos y alcance del *poder nacional*, los *intereses* que lo sustentan, su base demográfica, territorial y de recursos y sus proyecciones estratégicas, en circunstancias en las que los estados son más permeables e interdependientes.

Al definir las prioridades en Seguridad y Defensa, ubicar la relación de los factores nacionales e internacionales en las estrategias estatales, establecer sus objetivos y precisar las amenazas y riesgos potenciales, el poder no puede ser determinado desde una perspectiva exclusivamente nacional, sus componentes se encuentran sujetos a factores interdependientes⁸ que se desenvuelven en diversos escenarios transnacionalizados, en los cuales la distinción entre política interna y externa es muy relativa. La naturaleza de la seguridad estará determinada ya no solamente por su pertenencia estatal, sino por la dimensión de la economía, el entramado social y político, y las relaciones supraestatales que abarca y sobre los que su potencial se proyecta.

7. El Libro Blanco de la Defensa 2000 de España caracteriza esta situación como "globalización del escenario estratégico".

8. El establecimiento de "interdependencias complejas" para un análisis sistémico del poder a nivel internacional, fue ya adelantado por Robert Keohane y Joseph Nye. *Power and Interdependence*. Boston, 1977.

El poder a nivel internacional es necesariamente *multipolar y relacional*, con divisiones menos marcadas entre lo interno y lo externo, sus estructuras son multidimensionales y complejas, no descansan simplemente en equilibrios entre agregados de fuerzas económicas, políticas y militares de las diversas naciones y unidades estatales, y sus potenciales de coerción, disuasión o asociación para movilizar recursos o fijar las reglas del juego. La configuración del poder en el escenario internacional no es unilateral, surge de relaciones entre actores estatales y supra-estatales, estableciendo *redes de interacción* en las que se fijan los límites dentro de los cuales se distribuyen y desempeñan estos actores en conjunto y órdenes de estabilidad y equilibrio variables, no sujetos intereses ni acciones unilaterales.

La interrelación que resulta de la transnacionalización en las relaciones internacionales, establece un condicionamiento recíproco a las políticas de defensa y seguridad de los diversos estados, sujetas no solo a la naturaleza y situación de poder de cada uno de ellos, sino a su compatibilidad y correspondencia con la relación de fuerzas y tendencias prevalentes en el sistema internacional y sus manifestaciones globales y regionales. Los componentes del *interés nacional* en las políticas de defensa y seguridad, hoy demandan no solamente de la identidad y el arraigo en los contextos económicos y políticos de sus colectividades, sino de una proyección y un posicionamiento externo que corresponda a ciclos estratégicos de largo plazo, sustentados en perspectivas compartidas y concurrentes que los reconozcan significativos para los equilibrios de poder y relevantes en las estructuras de seguridad colectiva.

La principal condición internacional sobre las políticas de defensa se establece en torno a la naturaleza global del sistema de relaciones en la que estas políticas se desenvuelven, que ha ido reduciendo progresivamente el margen de unilateralidad, aislamiento o arbitrariedad que puedan darse en sus formulaciones, objetivos o procedimientos.

La dinámica de la sociedad y el sistema internacional contemporáneos, está configurada desde diversos *órdenes de poder* que atañen a los procesos económicos y políticos, el conocimiento, la información y la seguridad, y se manifiestan en distintas estructuras del sistema,⁹ a cuyo interior se expresa y desarrolla una desigual distribución de poder entre

9. Es a lo que Stanley Hoffman se ha referido como "*heterogeneidad estructural*" del sistema internacional. "El futuro del sistema político internacional", en *Jano y Minerva*. GEL, Buenos Aires, 1987

actores estatales y no estatales, de la que dependen los equilibrios relativos y variables a los que se ajustan las constantes reestructuraciones del sistema en su conjunto.

En el contexto de una heterogénea distribución de poder y recursos entre actores, una diversificación en la determinación de objetivos orientará en la actualidad las estrategias de vinculación de temas internacionales, imponiendo nuevas funciones a las alianzas y los bloques políticos, en condiciones en las que se ha elevado el costo político del uso de la fuerza. La diversidad de ámbitos y escenarios que abarca la seguridad internacional, en un periodo en el cual las dinámicas de las relaciones económicas internacionales han subordinado a las político-militares que se privilegiaron durante la guerra fría,¹⁰ integran un conjunto de aspectos especializados, no exclusivamente militares, en la definición de sus agendas. En este contexto, la noción de *amenazas*,¹¹ quizá debe ser superada por un concepto de *factores de inseguridad*¹² en diversos ámbitos, económicos, sociales, tecnológicos, militares.

Los problemas de la propia *seguridad militar*, hoy rebasan las nociones de ofensiva armada, posición defensiva o condición disuasiva en la percepción de la amenaza interestatal, incorporando aspectos tales como la prevención de conflictos y gestión de crisis, el control del comercio de armamentos en un contexto de proveedores dispersos y diversos y demanda creciente y no localizada; el establecimiento de regímenes más estrictos de seguridad colectiva y controles frente a riesgos de regionalización de conflictos; las negociaciones sobre control y no proliferación de armas nucleares; la complementariedad del poder civil y militar

10. Las condiciones de la seguridad internacional, que durante la Guerra Fría estuvieron dominadas por la confrontación ideológica y las políticas de fuerza, en lo que Raymond Aron denominó como la paradoja de "*la paz imposible y la guerra improbable*", orientando a los estados hacia concepciones y agendas de seguridad en las que predominaron aspectos político-militares.

11. La definición de las *amenazas* desde supuestos ideológicos o a partir de orientaciones políticas contrapuestas, ha adolecido de la ambigüedad e incertidumbre propias de valoraciones no unívocas, como las manifiestas alrededor de la amenaza nuclear y armas de destrucción masiva, o las referidas a la caracterización de conflictos regionales, insurgencias, terrorismo e incluso el tráfico de drogas.

12. En distintos Libros de Defensa se recoge este cambio en la naturaleza y la diversidad de las amenazas desde variadas caracterizaciones, por ejemplo, en el Libro Blanco de la Defensa Nacional de Argentina se las formula como "*amenazas de seguridad clásica*", "*amenazas emergentes*" y "*factores de riesgo*"; en el libro español de la defensa, se lo plantea como "*panorama de riesgos e incertidumbres de carácter multidireccional y multifacético*".

y la relación de la producción de armas con la economía civil y los procesos de industrialización.

Tras el fin de la bipolaridad ideológica, para los estados enfrentados a los índices de desempeño de sus economías y escenarios sociales, los aspectos de la *seguridad política*, aluden a la estabilidad del sistema político y su ordenamiento institucional; a la relación del Estado y los procesos económico-sociales; a las dinámicas de la sociedad civil y el sistema político en relación con los problemas de representatividad, legitimidad y participación ciudadana. Para el desarrollo global de la economía internacional, el equilibrio macroeconómico y la estabilidad del ciclo reproductivo, la *seguridad económica*, se orienta por el acceso a recursos, la dinámica de los mercados y procesos financieros, los problemas del desarrollo, el impacto social e internacional de la pobreza y las políticas redistributivas.

Las condiciones de vida en sociedades de elevada industrialización y consumo, con tendencias a la concentración urbana y la desestructuración agraria, crecientes fenómenos de migraciones masivas, heterogéneos sistemas de relaciones sociales, étnicas, culturales, determinan los aspectos *sociales* de la seguridad, a los que se añaden los específicos de la *seguridad medioambiental*, referida a la conservación de la biosfera local y planetaria.

En un sistema internacional en el cual las relaciones de poder se desarrollan en diversos dominios: geográfico, demográfico, económico, político, militar, determinando la variedad y complementariedad de sus ámbitos, las políticas de defensa no pueden prescindir de una diversidad de aspectos especializados y competencias en áreas de conflicto y consensos inestables, en las cuales ninguno de los factores de riesgo más significativos tiene una dimensión estricta ni exclusivamente nacional en su naturaleza, tratamiento y proyecciones sobre la seguridad de las sociedades y los estados.¹³

13. Entre estos podríamos destacar los desequilibrios propios de situaciones de pobreza; la discriminación y conflictos étnico-culturales; los nacionalismos exacerbados; los radicalismos religiosos y otras confrontaciones culturales; el narcotráfico; los desequilibrios en la dinámica poblacional y las migraciones masivas y desordenadas; el deterioro medioambiental; las confrontaciones en torno a la transferencia de tecnología y control tecnológico sobre el Sur, por la dificultad de acceso a tecnología de punta; las restricciones de mercado y limitaciones relacionadas con desarrollo de tecnologías de aplicación militar; el crecimiento y distribución de los gastos militares; la diversificación de los sistemas de armamentos; los conflictos en torno a la desaceleración en los estímulos hacia la proliferación de las armas nucleares de largo alcance y destrucción masiva, que no anulan el riesgo de la dispersión de los arsenales

Los múltiples canales de interconexión entre sociedades nacionales, gubernamentales y transgubernamentales van a condicionar una jerarquía variable, no necesariamente unívoca ni equitativa, en los problemas y acciones de seguridad, sujetos a los balances de poder, presiones y formas de control recíprocas entre actores. La definición de escenarios y factores de riesgo, conflicto o confrontación, supone el reconocimiento de *niveles de seguridad* distintos y relacionados: mundial, regional y vecinal, en los cuales, la naturaleza de los conflictos ha cambiado, estando hoy sujetos a factores y fuerzas transnacionales, lo cual incide sobre los fundamentos estratégicos, tácticos y operacionales de la defensa, y exigen tecnología, organización y estructura institucional adecuadas y una fuerte cohesión social en torno a las política y las tareas de la defensa.

Las dimensiones regionales de la seguridad

Bajo el impacto de las transformaciones internacionales la seguridad hemisférica se encuentra en una etapa de transición en la que inciden tanto los nuevos escenarios económicos y políticos globales, como las demandas provenientes del desarrollo de los estados y los sistemas políticos en cada región. Esta transición implica una redefinición de objetivos nacionales, la determinación de las características de un escenario regional y su vinculación con las grandes tendencias de reestructuración del contexto mundial.

La nueva configuración de tendencias en los diversos órdenes de poder a nivel mundial, ha modificado el *escenario espacial* de la seguridad y la defensa, tornándolo más amplio e integral. Al menos en dos sentidos se manifiesta esta tendencia: como efecto de una economía global que tiende a disolver las fronteras económicas nacionales y como resultado de los adelantos tecnológicos, fundamentalmente los que comprometen los sistemas de telecomunicaciones, información, transporte y armamentos, que han aproximado los escenarios de acción social y estatal, produciendo un sentido de mayor articulación e interdependencia internacional.

La mayor aproximación tempo-espacial de los estados, en un planeta cuyos procesos son cada vez más integrados y totalizadores, en la ac-

nucleares existentes ni el potencial destructivo localizado de armamentos convencionales y armas no nucleares de alta tecnología.

tualidad, eleva la exigencia de niveles de seguridad superiores en el sistema internacional.¹⁴

El vacío relativo en el sistema de seguridad internacional en la postguerra fría, fue progresivamente cubierto por el dominio relativamente global de una comunidad de seguridad establecida entre potencias industriales, con un significativo liderazgo de los estados Unidos, que se proyectó sobre las principales estructuras militares de la seguridad internacional a finales del siglo XX. Esta comunidad de seguridad ha venido actuando como moderador supremo de los diversos ordenes de un poder multipolar, coexistiendo con la acción de coaliciones no permanentes de nivel regional o de acción sobre regiones, como las que se evidenciaron en la guerra del Golfo o frente a la descomposición violenta de Yugoslavia.

A esta suerte de *multipolarismo unipolar*, acompaña la emergencia de tendencias hacia el establecimiento de políticas y sistemas de seguridad *regionales*, en un contexto de potencias dispersas en varias regiones y zonas de influencia y de ausencia de una rivalidad ideológica como eje universal.

Sin referentes ideológicos vinculantes y en un contexto internacional en el que la escisión Norte-Sur surge como el escenario más significativo y abarcante de una distribución desigual y opuesta de fuerzas a nivel global, las actuales tendencias regionales de seguridad manifiestan una mayor autonomía de los conflictos locales y los agrupamientos regionales. Este factor se ahonda ante las limitaciones para la constitución un sistema de comercio efectivamente mundial, teniendo en cuenta que las alianzas de seguridad tienden a regionalizarse en correspondencia con procesos de integración económica y sus expresiones políticas.

En el contexto de este desequilibrio, que se va tomando global, surgen polos de poder y agrupamientos regionales, que pueden expresarse incluso como conflictos entre grupos de naciones, de naturaleza económica, territorial, étnica y hasta cultural, mas allá del equilibrio general del sistema internacional.¹⁵

14. Una perspectiva abarcante de la seguridad internacional y sus componentes se formula en: *2015: Power and Progress*. Patrick M. Cronin, ed. Washington, National Defense University Press, 1996

15. Samuel Huntington lo relaciona con el carácter *multipolar* y *multicivilizacional* de la política global. *El choque de civilizaciones*. Paidós, Barcelona, 1997.

Algunos escenarios regionales en la actualidad son afectados en forma directa o indirecta por conflictos y confrontaciones bélicas localizadas, resultantes de factores étnicos, nacionalistas y religiosos o de la explosiva fragmentación política interna de estados con conflictos civiles y étnico-nacionales, fenómenos que se proyectan como factores de conflicto e inestabilidad regional e incluso global, poniendo en cuestión los conceptos tradicionales de soberanía y autodeterminación y las estructuras de regionalización del poder a nivel internacional. Toda regionalización se sostiene en equilibrios de poder variables y, por tanto, supone un grado de integración desigual de los actores estatales, lo cual no necesariamente excluye las oposiciones políticas y económicas e incluso el riesgo de tensiones armadas. La distribución desigual del poder, se expresa en hegemonías y asimetrías en las regiones en torno a las cuales se configuran situaciones de estabilidad relativa y equilibrios cambiantes.

En el caso de los países de las Américas, más allá de sus aproximaciones, marcadas diferencias gravitan sobre las proyecciones efectivas de sus acuerdos económicos y políticos y el marco de sus alianzas militares. La continuidad geográfica no es suficiente para definir una región y en torno a ella una política de defensa común, que dé cuenta de intereses y objetivos compartidos. Los problemas comunes deben ser vistos en contextos sociales y estatales distintos, en los que se evidencian desiguales niveles de desarrollo económico, diferentes configuraciones nacionales, culturales y étnicas, y sistemas políticos con una evolución institucional y sustento social y nacional no homogéneos.

Los equilibrios regionales muchas veces se mantienen desde el mayor peso relativo de uno de los actores. En el espacio del denominado Sistema Interamericano, los equilibrios inestables se han venido produciendo desde una presencia altamente significativa del interés de los Estados Unidos frente a la dispersión, debilidad o subordinación relativas de los otros actores estatales, determinada por los límites de su desarrollo, las fracturas internas, la fragilidad institucional de sus estados, el alcance limitado del potencial militar de la mayoría de países de la región.

En el escenario continental americano no ha sido aún posible una definición de consenso de una agenda de seguridad que exprese equilibrios regionales de proyección estratégica. Para las Américas, el tema de la seguridad hemisférica se ha mantenido institucionalmente referido al marco del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), surgido en condiciones propias del escenario bélico y postbélico de mediados del siglo pasado y posteriormente circunscrito a las percepciones de

la amenaza propias del contexto ideológico-político de la guerra fría, escenarios irrelevantes en la actualidad.

Las viejas instituciones de seguridad hemisférica no han podido impulsar un proceso político que se oriente a consolidar los vínculos regionales en materia de seguridad y defensa. Su débil significación y convocatoria para la definición de una Agenda de Seguridad regional contrastan con la capacidad de reestructuración activa evidenciada en otro tipo de acuerdos regionales, como es el caso de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que lejos de desintegrarse con la extinción del Pacto de Varsovia, se afirma en un proceso de mayor autonomía regional y ampliación de su cobertura y acciones continentales.¹⁶

La inercia de una concepción de la seguridad definida en términos hemisféricos en el contexto del TIAR, conduce a efectuar una asociación mecánica entre las Políticas de Defensa que han comenzado a ser sistematizadas y debatidas entre los países de la región y los organismos e instituciones propios del Sistema Interamericano, lo cual en la actualidad no obedece necesariamente a las nuevas condiciones y tendencias de los intereses nacionales y colectivos contemporáneos y a su visión de los sistemas de seguridad requeridos a nivel hemisférico.

En una perspectiva estratégica el continente americano y sus espacios subcontinentales se presentan como una zona en la se despliegan intereses heterogéneos, inscritos en países de diversa estructuración social y política, dando lugar a un complejo sistema de subregiones, más proclive a una inserción regional *múlticéntrica* que a un esquema único y abarcante de seguridad hemisférica.¹⁷

16. La definición de una Agenda de Seguridad Latinoamericana, no puede dejar de considerar el alcance del proceso político-militar que se viene desarrollando en el viejo continente y sus significación regional y global, para la configuración de un escenario internacional multipolar sujeto a equilibrios inestables y la concurrencia de fuerzas heterogéneas con relaciones de conflicto-colaboración variables. Un proceso de consolidación exitoso de la regionalización han alcanzado los países miembros de la Comunidad Económica Europea, como factor de su reinserción en la economía y los escenarios políticos globales, que no ha descuidado los escenarios de seguridad y defensa y el factor militar como componente de la reestructuración y desarrollo de esa región.

17. Es muy significativo el apareamiento en varios países de visiones estratégicas ponen en cuestión el concepto de *hemisferio* como región de seguridad común, con intereses y perspectivas estratégicas compartidas, planteando mas bien la existencia de varias regiones o subregiones más próximas entre si en cuanto a su naturaleza, intereses y objetivos: Sistema de Seguridad del Sur, Sistema de Seguridad Andino, Sistema de Seguridad Centroamericano y Caribeño, por ejemplo.

En lo que tiene que ver con el Sistema Interamericano, su reforma y transformación en una instancia más integral y participativa de los países del continente, abierta a las diversas visiones de seguridad y defensa que se vienen gestando en nuestros países, permitiría que sus estructuras puedan converger con otras potenciales instancias y mecanismos de asociación para la seguridad, latentes en las distintas regiones del hemisferio, en un sistema común y unitario, para lo cual la reestructuración del Sistema Interamericano es indispensable.

En la caracterización regional de las Américas, quizá es necesario ir más allá de la valoración tradicional que las asumió como una región integrada en un sistema de seguridad colectiva, alejada de los focos mundiales de tensión y significativamente más desmilitarizada que otras regiones, con una confiada y sobredimensionada expectativa en la estabilidad de regímenes democrático representativos y en la escasa probabilidad de conflictos bélicos interestatales.

La seguridad hemisférica debe partir de un concepto de seguridad mutua y colectiva en el nuevo escenario mundial, expresión más actualizada del pensamiento común de los estados y las fuerzas militares americanas, que tenga como un referente básico la relación entre el establecimiento de sistemas de seguridad cooperativa y la implementación de Políticas de Defensa nacionales coherentemente concurrentes, desde el supuesto fundamental de que la seguridad de cada uno de los estados está directamente vinculada con la seguridad regional y del hemisferio en su conjunto. Una visión no estrechamente nacional de la seguridad regional, es correspondiente a las condiciones de integración y al contexto globalizador en los que hoy se despliegan los asuntos de la defensa. Ningún estado puede fortalecer su propia seguridad en detrimento de la seguridad de los demás. La seguridad lo es relativa a todos los estados o deviene en su contrario para todos ellos.

La aproximación en las concepciones y agendas de seguridad de los países del continente es un imperativo que, en las actuales circunstancias, debe partir de una caracterización más rigurosa de la *región*, que permita desarrollar una perspectiva de la seguridad común que supere las limitadas percepciones de la amenaza como situaciones de guerra entre países o ataques extra continentales, desde la definición de intereses efectivamente compartidos, en relación con los problemas comunes del desarrollo, la reinserción internacional de sus economías y las correspondientes transformaciones en sus sistemas políticos.

En este escenario, las desproporciones y desigualdad en el desarrollo relativo de las economías de la región constituyen una amenaza sobre los procesos de integración económica, mercados comunes y zonas de libre comercio. El funcionamiento efectivo de un sistema económico regional, fundado en un mínimo equilibrio en los niveles de desarrollo del norte y el sur, parece ser una condición indispensable, que haga sustentable un Sistema de Seguridad efectivamente común.

Un aspecto fundamental que gravita sobre el proceso de reforma del sistema de seguridad regional, es el referido al ordenamiento político y los conflictos sociales ligados al problema de la pobreza y al atraso de sus sistemas productivos. Los efectos de la inseguridad social y económica sobre los sistemas de gobierno son un factor de alto riesgo para la estabilidad de la región. Los graves desequilibrios estructurales con sus efectos en la desestructuración del tejido social y las situaciones de violencia y confrontación socio-política, imponen tareas inminentes en el campo de la seguridad económica y societal.

Los aspectos políticos de la seguridad hemisférica tienen relación con la necesidad de encontrar salidas consensuadas y participativas a las crisis político-estatales que se derivan de la pérdida de legitimidad del sistema político y el deterioro de las instituciones de representación democrática en varios países de la región. Las crisis de seguridad derivadas del riesgo de regionalización de conflictos que se mantuvieron localizados dentro de fronteras estatales, entre ellos, el de la extensión del fenómeno del narcotráfico, obligan a soluciones políticas concordadas y concurrentes entre los países afectados y su entorno regional.

La evolución desigual y desproporcionada de las Fuerzas Armadas en la región, al margen de una política de seguridad común, con mecanismos de control colectivo débiles, en condiciones de coexistencia y, en muchos casos, de vecindad de sistemas de armamentos de diversa factura y proyección estratégica, torna indispensable un marco de seguridad militar común asentado en medidas de confianza y transparencia.¹⁸

El acelerado proceso de deterioro medioambiental que amenaza a los países de la región, exige de una seguridad medioambiental corresponsable desde políticas sustentables en el manejo de recursos no renova-

18. En este aspecto son significativas las acciones llevadas a cabo desde la Junta Interamericana de Defensa para el inventario de Medidas de Fomento de la Confianza Mutua y Seguridad de Carácter Militar. 1998.

bles y del entorno natural en áreas con sistemas ecológicos de alta fragilidad.

En una renovada visión de la seguridad hemisférica es fundamental la relación entre las políticas de defensa y la políticas exteriores, como constitutivos de la proyección estratégica de cada país, en un ambiente regional asumido como escenario común en sus concepciones, objetivos y acciones, así como la implementación de medidas de confianza efectivas y de una estructura institucional que resguarde los principios de integridad, equidad y transparencia que supone todo sistema de cooperación colectiva, tanto en sus organizaciones políticas como en sus instancias militares, a fin de superar la debilidad de los instrumentos políticos y jurídicos de la seguridad regional y elevar sus niveles de institucionalización y funcionamiento efectivo.

Sociedades nacionales, política de defensa y escenario militar

Las tendencias integradoras de la economía internacional y la proyección vinculante de los procesos políticos, no anulan los factores de anarquía y confrontación en un orden internacional caracterizado por una transición limitadamente estructurada, en la que no han dejado de concurrir factores de conflicto, guerra y dinámicas fragmentadoras y carente de un sistema de coacción global.

El problema de la guerra, como elemento de la previsión estratégica de los estados, experimenta transformaciones significativas en el contexto de la globalización. El riesgo de la confrontación estratégica global, propio del la guerra fría, se extinguió con las oposiciones políticas que lo figuraron; sin embargo, dejó tras sí un peligroso ambiente de confrontación de fuerza carente de un equilibrio rector, en circunstancias de arsenales nucleares dispersos, fuera del control de estructuras de poder pre-visibles.

De otro lado, los conflictos internos y guerras localizadas que surgen de factores territoriales, sociales, étnicos o culturales, han diversificado y ampliado los escenarios de la guerra contemporánea.

En este contexto mundial, la defensa para las sociedades nacionales y sus estados, incluida su expresión militar, sigue siendo un componente fundamental de su política, tanto en un sentido *disuasivo* como *reactivo*,

lo cual supone definir una política de defensa *sustentable*¹⁹ y realista que oriente una adecuada valoración y acción social y la estructura de una fuerza armada de defensa confiable. Un sistema de seguridad colectiva se proyecta como un entorno integrador en lo doctrinario y estratégico para la refuncionalización institucional, operativa y tecnológica de las Fuerzas Armadas nacionales y una superior administración política de la defensa nacional.

A nivel regional, la determinación de escenarios y perspectivas comunes, la transparencia en las acciones militares, el intercambio de información y las medidas de confianza mutua en materia de defensa, permiten una aproximación en las concepciones y metodologías para la formulación de las políticas de conducción, formación, actividad, funciones y misiones de las Fuerzas Armadas como constitutivo de la defensa nacional de cada uno de los estados y de una seguridad hemisférica compartida.

La ambigüedad e indeterminación de los objetivos de la defensa y la ausencia de una definición rigurosa de su contexto conducen a peligrosas inercias burocráticas y distorsiones en la preparación, la planificación y acción militares, dando lugar a rutinas operativas poco eficaces y de costos no correspondientes a sus rendimientos. Si no se renueva la doctrina, la planificación militar deviene ilusoria e inútil, carente de creatividad en la determinación de los riesgos reales, del tipo de fuerzas y técnicas necesarias para la garantizar la seguridad que las sociedades y los estados demandan para su desarrollo y la región para su equilibrada integración.

Un sistema de seguridad regional fundado en un *balance estratégico* estable fomenta la reciprocidad y armonía en la definición de los fundamentos de la seguridad y las políticas de defensa de los países concurrentes, permitiendo una determinación proporcionada de las funciones de los sistemas de armamento y su sustento tecnológico, del tipo de fuerza necesaria para garantizar el equilibrio general y los intereses nacionales de los estados, manteniendo adecuados niveles de disuasión mutua.

La formación de bloques económicos regionales constituye una condición política que contextualiza las políticas de defensa y seguridad,²⁰

19. El término ha sido significativamente difundido en los documentos de defensa de Brasil.

20. En los Libros de la defensa de Chile y Argentina se desarrolla con mucho énfasis esta visión de contexto económico subregional.

desde un concepto más flexible de soberanía que posibilite adecuadas proporciones en los gastos de defensa y una orientación más rigurosa y efectiva de las funciones y misiones de las Fuerzas Armadas, a partir de un balance estratégico de fuerzas perceptible y políticas de defensa sustentables, en un contexto en el cual la perspectiva del desarrollo constituye el marco para la definición de intereses comunes y conciliación de intereses nacionales de diversa naturaleza.

Los factores transnacionales que condicionan el desarrollo condicionan también la seguridad y la defensa nacionales y su espectro multidimensional, en relación con los espacios económicos, el conocimiento, la información y los procesos tecnológicos. En la relación entre seguridad y desarrollo se afirma la proyección de la soberanía estatal relativa y su entorno, dotando de sustentabilidad tanto a las políticas de defensa nacional como a los sistemas internacionales de seguridad cooperativa.

Una política de defensa sustentable, orientada a la elevación de las capacidades y el potencial de la sociedad y el Estado, está necesariamente ligada a un proceso de desarrollo que reduzca la brecha de desigualdades sociales y los desequilibrios regionales, armonizando las demandas políticas, sociales, económicas y militares, con las necesidades de la seguridad y la defensa, en la estructuración del sistema político y la actuación internacional del Estado.

Una Política de Defensa que armonice los objetivos de *seguridad y desarrollo*, es un componente fundamental de la conciencia nacional en sociedades que enfrentan fuertes tensiones y exigencias provenientes de contextos internacionales, coadyuva a elevar la estatura estratégica de los estados orientando la actividad productiva de los países, afirma los valores éticos y la moral ciudadana y desarrolla una voluntad social sobre una base de identidad, unidad e integración de las naciones y sus entornos.