

LA SEGURIDAD COLECTIVA EN AMÉRICA LATINA

Ricardo VALERO

When I used a word, “it means just what I choose it to mean —neither more nor less”. The question is, “weather you can make words mean words mean so many different things”.

The question is “which is to be master—that’s all” Through the looking-glass.

Lewis CARROLL

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La seguridad en la sociedad contemporánea*. III. *Panorama de la seguridad en América Latina*. IV. *Consideraciones finales*.

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo descansa en premisas que conviene hacer explícitas. Se inscribe, en primer lugar, en una reflexión colectiva, en una línea de pensamiento y metodológica, que busca identificar las bases y los supuestos de la construcción y efectividad en que descansa un Estado de derecho en el orden internacional. La tarea y el propósito no son lineales.

La noción de Estado de derecho, aunque de uso cada vez más extendido, es controvertida, y admite diversas interpretaciones. En su *Diccionario de teoría jurídica*, Brian H. Bix recuerda que el Estado de derecho es “un ideal complejo y discutible que se remonta al menos hasta Aristóteles, bajo el cual los ciudadanos han de ser regidos por la ley no por los hombres”.¹ De

¹ Bix, Brian H., *Diccionario de teoría jurídica*, México, UNAM, 2009, p. 98.

esta manera, parecería suficiente consignar que equivale al imperio de la ley al *rule of law* de la tradición anglosajona. Sin embargo, numerosos autores, siguiendo las prescripciones de la filosofía política alemana, agregan el componente y las propiedades del Estado constitucional; es decir, la necesidad de disponer de un sistema de instituciones bien estructurado e incluso de sanciones que permitan, en cualquier circunstancia, la vigencia y aplicación de las disposiciones legales. En este sentido, consideran indispensable la existencia y funcionamiento de un régimen de separación y colaboración de poderes públicos que garantice no sólo la efectividad, sino también la generación y la configuración misma de la norma jurídica.

Esta problemática es aún más acusada y visible en su expresión en el orden internacional. Una de las diferencias que con mayor frecuencia se señalan entre el orden interno de los Estados y el internacional radica en la inexistencia o debilidad extrema de ese tramado institucional en el segundo caso y, sobre todo, en la dificultad de tutelar o garantizar la aplicación de lo que disponen los ordenamientos jurídicos. La diferencia es de acentos y de escala, pero no es irrelevante o de poca monta.

Hay, no obstante, algunos aspectos en que ambas dimensiones convergen. Uno de ellos es el valor de la costumbre, en un sentido amplio y genérico, como una de las fuentes para la formación de la norma jurídica; es decir, una práctica o acción que es anterior a su elaboración por parte del legislador. En realidad, el derecho, y más aún el Estado derecho, constituyen un proceso en constante renovación, y nunca algo cerrado o concluido en la forma que reviste en un momento determinado. Por otro lado, está más que reconocida la relación, por no decir la dialéctica, entre las esferas de lo jurídico y lo político y, en épocas más recientes, entre los respectivos sistemas en que ambas se sustentan.

En esa hipótesis se encuentran los fundamentos y orientaciones del presente trabajo: la seguridad colectiva y América Latina. La seguridad, en efecto, representa la columna vertebral del derecho internacional en tanto piedra de toque de la organización internacional contemporánea. Más que en ningún otro tema, es en este ámbito en donde existe o debería existir un Estado de derecho de carácter universal. En los últimos tiempos se ha abierto una discusión de gran trasfondo teórico e implicaciones políticas acerca de las connotaciones y, sobre todo, del alcance de esa noción. Sin embargo, el concepto mismo de seguridad está marcado por una utilización predefinida que, por cierto, no se origina en su significado literal o siquiera semántico o epistemológico.

En segundo lugar, el sujeto del trabajo, considerando sus dos componentes, constituye un tema que, como tal, no ha sido objeto de estudios sistemáticos. Hay quien pone en duda incluso la existencia de América Latina como entidad política propia y definida. Algunos más la visualizan como una subregión fragmentada y en proceso de disolución como resultado de los fenómenos y tendencias hacia la globalización. Otros, en cambio, subrayan el hecho de que algunas materias, a las que pertenece por cierto la seguridad, no son exclusivas de América Latina, sino que las comparte con otros países, sea por razones políticas o por consideraciones geográficas. Es el caso, precisamente, del sistema interamericano, en el que además de los países latinoamericanos lo integran otros de formación y raíces culturales e históricas diferentes.

De lo que se trata aquí, en consecuencia, es de una combinación lo mismo de factores que de situaciones en coordenadas temporales precisas. Unos son de ese corte, es decir, los elementos que se comparten con otras entidades, aunque hay otros que le son propios y específicos. Si bien precarias, existen algunas instituciones concebidas y destinadas a defender y promover los intereses de los países de América Latina. En los días que corren, la expresión más acabada lo constituye el Grupo de Río, que no tiene por función exclusiva tratar asuntos de seguridad, pero que ocupan y han ocupado su agenda y sus deliberaciones. Otro ejemplo, en el pasado reciente, está significado por el Tratado de Tlatelolco y el conjunto de disposiciones que permitieron el establecimiento o la conversión de América Latina en una zona libre de armamentos nucleares.

Todo lo anterior constituye, en sí mismo, un campo de investigación definido y delimitado. El presente ensayo no pretende sino situar, en un panorama general y sintético a la vez, tanto el contenido como los contornos del tema. Ha sido inevitable hacer un recorrido a través de nociones de corte más amplio que permitan conocer, de manera puntual, sus características y propiedades. Tiene, en consecuencia, el carácter de un primer inventario y, por lo mismo, es apenas inicial y aproximativo.

II. LA SEGURIDAD EN LA SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA

En los albores del siglo XXI, la preocupación y el reclamo por la seguridad se han colocado en el centro de la atención ciudadana lo mismo a nivel personal que en su dimensión pública y en su escala planetaria. Está presente y se proyecta tanto en la organización de la vida colectiva como en el terreno de la teoría social. Lo mismo ocurre cuando se percibe como un

valor que cuando se alude a un sistema de relaciones complejas. Como es natural, tanto los motivos como los contenidos se derivan del contexto en que se expresa. Algunos tienen que ver con los altos índices y factores de exposición y riesgo característicos las sociedades contemporáneas. Aunque varían de una sociedad a otra en función de sus grados de cohesión, no son ajenos otros fenómenos relacionados con la pobreza y la desigualdad, la pérdida de expectativas de mejoramiento colectivo, así como las crecientes presiones y mecanismos tendientes a la adquisición y el consumo de bienes materiales, duraderos o de valor efímero.

Para el diagnóstico de nuestro tiempo, George Steiner sugiere tomar como punto de partida lo que visualiza como nostalgia del absoluto, mientras que Ilya Prigogine, por su parte, pone el acento en el fin de las certidumbres. Pierre Bourdieu dirige su mirada hacia la “miseria del mundo” y, en el extremo opuesto, Giles Lipovetski lo hace en torno al vacío y a las sociedades del hiperconsumo. Zygmunt Bauman sitúa sus reflexiones en las calidades de las sociedades modernas, y destaca el carácter fluido de su dinámica; es decir, lo que denomina, de manera plástica y alegórica, las sociedades líquidas. Por su lado, Ulrich Beck ha hecho una creativa y sugerente aportación con el concepto de las sociedades de riesgo y ha llevado su visión de las sociedades modernas y posmodernas a los diferentes niveles de la globalización.²

En el plano de las relaciones internacionales, el creciente interés y preocupación por la seguridad es una consecuencia de los conflictos devastadores que tuvieron lugar en la primera mitad del siglo XX, así como de la invención y surgimiento de armas y dispositivos de destrucción y exterminio masivos. Lo es también, indirectamente, de los procesos de mundialización que se intensificaron a partir de la finalización del periodo de la política mundial, conocido como el de la “guerra fría”. En las últimas décadas del siglo fue surgiendo paulatinamente una nueva agenda internacional y se fueron decantando y definiendo nuevas amenazas a la seguridad en distintos ámbitos y niveles. Al lado de las guerras y del armamentismo se colocaron

² Steiner, George, *Nostalgia del absoluto*, Madrid, ediciones Siruela, Biblioteca de Ensayo, 2001; Prigogine, Ilya, *El fin de las certidumbres*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1996; Bourdieu, Pierre (dir.), *La miseria del mundo*, México, FCE, 2000; Lipovetski, Gilles, *La felicidad paradójica. Ensayo sobre la sociedad del hiperconsumo*, Barcelona, Anagrama, 2007; Bauman, Zygmunt, *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, Barcelona, Tusquets, 2009; Beck, Ulrich, *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*, Barcelona-Buenos Aires-México, Paidós, Estado y Sociedad, 155, 2007.

en sitios más visibles cuestiones como el equilibrio ecológico, las migraciones masivas, las hambrunas y las pandemias, y pasaron también a ocupar un lugar destacado el tráfico o trasiego masivo de drogas, así como las diversas formas que ha venido asumiendo el crimen organizado. En suma y según se ha dicho, una especie de nuevos jinetes del Apocalipsis.

Los hechos ocurridos el 11 de septiembre de 2001, en especial el ataque y destrucción de las torres gemelas de Nueva York, llevaron al gobierno de los Estados Unidos, la súper e hiperpotencia de aquellos tiempos, a colocar al ‘terrorismo’ en el centro de la atención mundial. De esta manera, aparecieron y se fueron configurando enemigos sustitutos y chivos expiatorios alternativos. En particular, se impuso y empezó a prevalecer una situación que algunos analistas y expertos llaman la “securitización” de las relaciones internacionales. Junto con las resoluciones en los organismos internacionales y las medidas encaminadas a combatir el terrorismo, se plantearon y llevaron a la discusión asuntos como la legitimidad de la defensa preventiva y otros que, eufemísticamente y por comodidad, llamaron ataques selectivos, quirúrgicos o localizados.

1. *La cuestión semántica*

No hay dudas acerca de la entidad e importancia que ha alcanzado la seguridad, pero son también perceptibles sus usos discrecionales. En ocasiones se hace alusión a una categoría conceptual, y en otras se refiere más bien a un sistema; lo mismo se utiliza como adverbio que se acompaña de un calificativo. En su dimensión internacional, a veces se visualiza como una extensión de la seguridad nacional y, en otras, se sitúa directamente en el espacio global sin establecer distingos o niveles. En su acepción como seguridad colectiva, la que aquí más interesa, lo mismo se centra en el propio sustantivo que se pone el énfasis en su naturaleza colectiva.

La problemática de la seguridad se inicia con el vocablo mismo y sus múltiples manejos. Desde sus primeras aplicaciones ha predominado una interpretación policiaca o, al menos, represiva. Si se aborda sin prejuicios, en realidad el término es neutro, y se puede aplicar a cualquier situación. Estar seguro de algo no conduce a una situación que suponga, necesaria o inevitablemente, el recurso a la fuerza. Es de remarcarse la sentencia, más que un aforismo, con el que se inicia *Masa y poder*, de Elías Canetti, un libro capital del siglo XX: “nada teme más el hombre que ser tocado por lo desconocido”. El historiador George Duby, por su lado, estima que el temor y el miedo, así como la búsqueda de protección y seguridad, son pulsiones

que se encuentran en el origen de la creación misma y de la construcción de las civilizaciones y que se repiten y reproducen, bajo circunstancias diversas, a través del tiempo.³

En la más reciente edición del diccionario de la Real Academia Española se indica que el concepto de seguridad proviene del latín y del vocablo *securitas*. Se trata de una calidad, la de ser o estar seguro y, en lo que hace a su empleo en la administración pública, radica en aquel ramo cuyo fin es el derecho a la seguridad de los ciudadanos. En el *Breve diccionario etimológico de la lengua española* se apuntan distintos significados de esta palabra que conducen a la misma conclusión: 1) calidad de seguro; 2) certeza; 3) fianza; 4) social, para atender necesidades económicas y sanitarias de los ciudadanos; 5) de una rama de la administración pública destinada a atender la seguridad de los ciudadanos; 6) dicho de la calidad de un mecanismo, en especial de su buen funcionamiento, y 7) en la dirección etimológica, equivale a cierto, indudable, exento de peligro o riesgo de pérdida.⁴

Sin obedecer a un orden cronológico, se pueden distinguir diversas acepciones del término. El primero en aparecer fue el término de seguridad pública, entendido como el conjunto de acciones y dispositivos destinados a proteger el orden público, la integridad física y los bienes de los ciudada-

³ Canetti, Elías, *Masa y poder*, Barcelona, Muchnik Editores, 1977; Duby, George, *Año 1000, Año 2000, La huella de nuestros miedos*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1995.

⁴ *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., Madrid, Real Academia Española, t. II, 2001, p. 2040; Gómez de Silva, Guido, *Breve diccionario etimológico de la lengua española*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1989. En el *Diccionario Larousse* no aparece algo distinto que sea realmente significativo, a no ser la *securité routièrre*, es decir, la seguridad vial. *Dictionnaire compact Larousse Español francés, francés español*, 2a. ed., Paris, Larousse, 2000.

En el *Diccionario Cuyás*, la situación es similar. *Security*: seguridad; seguro (social); afianzamiento; aseguramiento; firmeza; protección; defensa; tranquilidad; confianza; saneamiento; fianza; garantía; caución; prenda; fiador; valuar obligaciones o títulos. Arturo Cuyás, *Nuevo Diccionario Cuyás, Inglés-español y español-inglés*, New Jersey, Prentice Hall, Inc., Eagle Word Cliffs, 1972.

Por su parte, en la Macropedia de la *Enciclopedia británica* no hay una voz relativa al concepto de “seguridad”. En la Micropedia de esa obra existe, en cambio, una referencia al vocablo. La más extensa explica el carácter de los “seguros” que se han expandido en las sociedades modernas: de vida, contra accidentes, para proteger a los bancos; la segunda acepción se refiere a la seguridad pública; también se alude a un proceso político que la incorporó con su nombre, la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, y, al final, se explica el lugar que se le asignó y ocupa el Consejo de Seguridad dentro del sistema de la Organización de las Naciones Unidas. “Security council: executive organ of the United Nations, with responsibility for maintaining world peace and security”. *The new Encyclopaedia Britannica*, 15th edition, Micropaedia, Read reference, vol. 11, 1991, p. 596.

nos. Como producto de las incertidumbres y de las exposiciones ante los riesgos del trabajo, en las sociedades en ruta hacia la industrialización emanó la seguridad social, un sistema que proporciona beneficios y servicios de salud, ante la vejez y la viudez, en la condición del embarazo, así como ciertas garantías en el empleo de los trabajadores; de esta visión surgieron las reglas y medidas de seguridad e higiene en el trabajo. La protección ante las contingencias de la vida impulsó la creación de los seguros financieros. En el ámbito del derecho, se ha extendido el uso de la seguridad jurídica entendida como la garantía de que el sujeto o acción que se realiza tienen como fundamento una cobertura legal. Dieter Nohlen hace notar que la seguridad “cada vez se relaciona más con la calidad de vida, como garantía de la estabilidad económica y social, y la protección del espacio vital”.⁵

Con el crecimiento de las amenazas y peligros de conflictos y de guerras, pero también de los movimientos y acciones disruptivas en el interior de las sociedades, tuvo su auge el concepto de seguridad nacional o seguridad del Estado. Este concepto y el de seguridad colectiva son aportaciones y desarrollos ocurridos en el curso del siglo XX, como resultado de las tendencias crecientes de internacionalización de numerosos procesos y fenómenos sociales. En este caso, son frecuentes las faltas de delimitación y de fronteras entre la seguridad colectiva y la seguridad internacional, que por cierto no tienen el mismo alcance y significado; estas dos connotaciones de la seguridad, además, se confunden con el concepto de seguridad global.

2. *El concepto de seguridad*

La noción de seguridad no forma parte de la tradición del pensamiento político y, en todo caso, no ha ocupado un lugar similar al de términos clave como son, entre otros, el poder mismo, la democracia, la república, la soberanía, el imperialismo o el colonialismo. De manera indirecta se relaciona con los fundamentos del “contractualismo”, en especial con algunas de las ideas y teorías de Thomas Hobbes y de John Locke. Del primero, y como es obvio, con la superación del estado de naturaleza y de la guerra de todos contra todos. Del segundo, con la protección de los bienes y valores del ciudadano en tanto fines primordiales del Estado y del gobierno. Hay algunos autores que forzando un tanto la interpretación de los textos encuentran en el pensamiento de Tucídides y en el de Maquiavelo antecedentes teóricos de

⁵ Nohlen, Dieter, *Diccionario de política*, con la colaboración de Rainer Olaf Schultz, México, Porrúa-El Colegio de Veracruz, 2006.

cierto valor e importancia en esta dirección. Es posible, asimismo, encontrar algunos puntos de coincidencia o asociación con los filósofos utilitaristas en tanto que éstos proponían una sustitución de la conciencia moral por el interés.⁶

Lo cierto, sin embargo, es que la seguridad no figura al lado de los grandes ideales de la organización colectiva, como son la libertad, la justicia, la igualdad o la solidaridad. Al menos hasta ahora, no está acreditada ni es una noción central en la vida política, tales como el régimen de gobierno, la separación y equilibrio entre los poderes públicos o el Estado de derecho. Tampoco figura en las grandes categorías de la política en el siglo XX, referidas al Estado-nación, los fines del Estado y los problemas prioritarios que hoy en día debe enfrentar y atender el poder político. No ha sido objeto de un examen sistemático ni está vinculada con el nombre o con la obra de alguno de los principales pensadores o tratadistas, y apenas empieza a ser objeto de estudios especializados y sistemáticos que ven la seguridad como una disciplina y área del conocimiento dotada de un campo de reflexión propio y específico.⁷

Más que de una categoría conceptual en sí misma, se trata casi siempre de un enfoque, de una perspectiva de análisis y de explicación. De un calificativo que, con el paso del tiempo y el uso regular y frecuente, se ha convertido en un sustantivo, tal como ocurre con frecuencia en las ciencias sociales. En cierta forma, es un caso similar al de la suerte que han corrido, en tiempos relativamente recientes, términos como los de estabilidad, legitimidad o gobernabilidad.

⁶ No hice una revisión exhaustiva, pero sí representativa de textos para hacer esta afirmación: Ebenstein, William, *Los grandes pensadores políticos*, Madrid, Revista de Occidente, 1965; Sabine, George H., *Historia de la teoría política*, México, FCE, 1945; Touchard, Jean, *Historia de las ideas políticas*, Madrid, Tecnos, 1961; Chevalier, Jean-Jacques, *Los grandes textos políticos. Desde Maquiavelo a nuestros días*, Madrid, Aguilar, 1957; Châtelet, François, *Historia de las ideologías*, t. II: *Saber y poder, siglos XVIII al XX*, Bilbao, Zero, 1978.

⁷ Buzan, Barry y Hansen, Lene, *The evolution of International Security Studies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

En la *Enciclopedia de las instituciones políticas* (*The Blackwell Encyclopedia of political institutions*, Madrid, Alianza Editorial, 1987) no hay alguna voz que explique el contenido del concepto de seguridad. Es la misma situación que guarda el *Diccionario de filosofía política* editado por Presses Universitaires de France. Otro tanto ocurre con el *Diccionario de política*, elaborado por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, México, Siglo XXI Editores, 1988, que, en el anexo de actualización incluye el concepto para referirse a la seguridad privada como una práctica derivada de la protección estrictamente policial. En un trabajo más reciente, el *Diccionario de la política*, coordinado por Dieter Nohlen, con la colaboración de Rainer Olaf Schultz, *op. cit.*, aparecen entradas, no muy extensas, referidas a la seguridad colectiva, a la seguridad nacional y a la seguridad social.

3. *La seguridad colectiva*

Por su parte, la seguridad colectiva se ha situado como un eje y una referencia ineludible en las relaciones internacionales de nuestro tiempo. Hay que decir, sin embargo, que su invocación y uso no siempre son uniformes, y no pocas veces tienen mucho de arbitrario. Lo mismo se pone el énfasis en uno de los extremos de la ecuación, la seguridad, que se dirige la atención hacia el adjetivo, es decir, el carácter colectivo que comporta. En ocasiones, simplemente se deja de lado la condición primigenia, la acción de los organismos multilaterales, y se da por cumplida y satisfecha en la medida en que participan en una empresa o iniciativa más de dos actores o entidades.⁸

En un sentido estricto, la seguridad colectiva se aplica a un sistema particular. Como ocurre con numerosos conceptos que tendrían sentido en épocas distintas, éste nace en el siglo XX, y se refiere de manera precisa a la organización internacional creada para evitar la repetición de los cruentos conflictos que se presentaron en la primera mitad de esa centuria, en especial la Segunda Guerra Mundial. En el caso del hemisferio occidental, la situación es similar. La seguridad colectiva, en suma, se deriva en gran medida de los acuerdos que dieron origen a la ONU.

No es de extrañar que el empleo y la aplicación más extendidos del concepto hayan surgido de los estudiosos que, con la mirada del poder y la búsqueda de sus equilibrios, se han ocupado de examinar el carácter de las relaciones internacionales. Lo anterior se ilustra al contrastar, por ejemplo, los enfoques que se le imprimieron a dos de las obras más representativas para el conocimiento sistemático de estas relaciones. El estudio o tratado de Hans Morgenthau desemboca en el capítulo que llama la paz por medio de la limitación en el que destacan el desarme, la seguridad y la formación de un

⁸ Hasta la primera mitad del siglo XX se identificaba el multilateralismo con los organismos e instituciones internacionales. A partir de entonces aparecieron y proliferaron diversas formas de acción que combinaban la participación de más de dos Estados o sujetos. Es el caso de la Comisión Trilateral y el G7 o el Grupo de Río y la ASEAN, por citar un par de ejemplos escogidos al azar. En la invasión de Irak, en 2003, el gobierno de los Estados Unidos llevó demasiado lejos esta apreciación cuando adujo que se trataba no de la determinación unilateral de un gobierno, el suyo, sino de la acción concertada por una coalición de países, en un principio tres, que iría gradualmente creciendo, sin tomar en cuenta que se había eludido y más bien violentado, el fundamento de la acción multilateral y colectiva por antonomasia; es decir, la aprobación y la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU. No fue muy distinto de lo ocurrido poco tiempo antes con la intervención unilateral en Kosovo que estuvo nominalmente a cargo de la OTAN, una organización que, por lo demás y conforme al derecho internacional, tampoco tenía facultades ni bases legales para emprender esas acciones.

gobierno internacional en el camino hacia la construcción de un Estado mundial. Por su parte, Raymond Aron, sin desconocer el asunto crucial del poder y de la fuerza, pone el acento en el análisis de los sistemas, la perspectiva histórica y lo que llama las antinomias de la conducta diplomática estratégica.⁹

La seguridad colectiva implica, ante todo, un conjunto de relaciones. En rigor, no es sino un método para regular las relaciones de poder entre los diferentes Estados nacionales. Se le ha caracterizado como un sistema de alcance universal o regional que promete a sus integrantes protección ante la agresión de otros Estados. En este sentido, es una institución caracterizada por principios multilaterales, con los mismos derechos y obligaciones para todos. Parte de la premisa de que la agresión o la amenaza a una de las partes que participan en un acuerdo de este tipo se interpretan como si se hicieran en contra del conjunto o de cualquiera de ellos. Simplificando, el contenido que recoge y sintetiza su orientación es similar al lema de los mosqueteros de Alejandro Dumas: todos para uno y uno para todos.

La seguridad colectiva tiene su propia dinámica. En cierto sentido, es equivalente a otros esquemas que han servido de base para la formación y funcionamiento de los distintos sistemas internacionales, tal como ocurrió con el equilibrio del poder en el concierto de las naciones, establecido por la Santa Alianza a principios del siglo XIX. El concepto aparece de manera explícita en la organización internacional del siglo XX, primero en la Sociedad de Naciones y, en forma más definida, en los lineamientos de la Organización de las Naciones Unidas.

El primer párrafo del preámbulo del Pacto que dio lugar a la Sociedad de Naciones señala que la garantía de la paz y la seguridad tienen como requisito el no recurrir a la guerra, fundar las relaciones internacionales en la justicia y en el honor, observar los preceptos del derecho internacional, y hacer reinar la justicia y respetar escrupulosamente las obligaciones que se desprenden de los tratados. A continuación se enumeran los distintos órganos que componen esa sociedad y la explicación de las funciones que a cada uno de ellos corresponde. Para cumplir este propósito, la Sociedad creó, en el curso de su existencia, una comisión especial en materia de seguridad.¹⁰

⁹ Morgenthau, Hans, *La lucha por el poder y por la paz*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1963; Aron, Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.

¹⁰ Nolte, Ernest, *La guerra civil europea, 1917-1945. Nacional socialismo y bolchevismo*, México, FCE, 1996; Carr, Edward H., *The twenty year's crisis, 1919-1939. An introduc-*

Algunos historiadores sitúan con mayor precisión el origen y la aplicación de un término que imponía el deber de la solidaridad para lograr la “paz y la seguridad”. Recuerdan que la misma Sociedad de Naciones creó, en 1927, una Comisión de Seguridad que tenía por objeto la elaboración de convenciones o acuerdos internacionales que favorecieran la seguridad colectiva. En su *Enciclopedia de las relaciones internacionales*, Edmund Jan Osmanczyk registra que, luego del acuerdo franco-norteamericano contenido en el Pacto Briand-Kellog, con el advenimiento de los regímenes autoritarios en Alemania, en Italia y en Japón, que condujeron a la parálisis de la Sociedad de Naciones, la URSS propuso, en 1936, un sistema de seguridad colectiva, aceptado tiempo después, al suscribirse la Carta del Atlántico, base a su vez de la Carta de San Francisco.¹¹

El preámbulo de la Carta de la ONU se refiere a la preservación de las generaciones presentes y futuras del flagelo de la guerra, proclama la confianza en los derechos fundamentales del hombre, el mantenimiento de la justicia y el respeto a las normas del derecho internacional, así como la voluntad de favorecer el progreso social mediante la instauración de mejores condiciones de vida en espacios cada vez mayores de libertad.¹²

Por lo que hace a los fines de la Organización, se exalta el valor de la tolerancia y se subraya el espíritu de la buena vecindad que permita unir la fuerza indispensable para alcanzarlos. El capítulo primero fija los objetivos y señala, como el primero de ellos, mantener la paz y la seguridad internacionales, para lo cual establece varias condiciones. Con el propósito de apreciar la importancia y la jerarquía de estas disposiciones, hay que mencionar que el capítulo segundo establece la voluntad o determinación

tion to the study of international relations, Nueva York, First Harper Touchbook edition, 1964; Duroselle, Jean Baptiste, *Histoire diplomatique de 1919 á nos jours*, vol. II, Paris, Dalloz, 1966.

¹¹ Ante la crisis económica y política de los años treinta, la URSS propuso la creación de un sistema de seguridad colectiva en el marco de la Sociedad de Naciones. Después de la anexión de Austria al III Reich (*Anschluss*) sugirió específicamente el lanzamiento de una convocatoria para una conferencia sobre la seguridad colectiva a la que se opuso el Reino Unido. Esta propuesta cobró forma en la Carta del Atlántico, el 14 de octubre de 1941, que emitieron los gobiernos de los Estados Unidos y de la Gran Bretaña, a la que se adhirió la Unión Soviética el 24 de septiembre de ese mismo año. Osmanczyk, Edmund Jan, *Enciclopedia mundial de las relaciones internacionales y las Naciones Unidas*, México, FCE, 1976.

¹² Herdegen, Matthias, *Derecho internacional público*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Konrad Adenauer Stiftung, 2005; Kennedy, Paul, *El parlamento de la humanidad. La historia de las Naciones Unidas*, México, Debate, 2008; Reuter, Paul y Groz, André, *Traité et documents diplomatiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1963.

de desarrollar relaciones de amistad entre las naciones, fundadas en el principio de igualdad de derechos de los pueblos; el tercero, la realización de la cooperación internacional para la resolución de los problemas de orden económico, social, intelectual o humanitario, promoviendo el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y, el capítulo cuarto, convertir a la Organización en un centro de en donde se armonicen los esfuerzos de las naciones alrededor de estos fines comunes.

Una lectura adecuada de este documento permitiría suponer que la Carta de San Francisco creó una institución con objetivos entrelazados y complementarios, mediante un sistema integral destinado a cumplirlos. No obstante, ha prevalecido la interpretación restringida que los “departamentaliza”: si bien admite la relación estrecha entre las partes o capítulos, separa cada uno de acuerdo con su naturaleza y establece mecanismos particulares para darles cauce y cumplimiento. Aun así, para los efectos de la paz y la seguridad creó un sistema que toma como base la integración del Consejo de Seguridad, con los criterios de su composición y las reglas de su funcionamiento, que se complementa con las prescripciones en materia de quebrantamiento de la paz, el recurso a la legítima defensa y los mecanismos para la solución pacífica de los conflictos y las controversias.

Los elementos centrales del régimen de seguridad colectiva previstos en la Carta del ONU pueden recogerse y sintetizarse en los siguientes puntos:

- La autorización del uso de la fuerza en caso de legítima defensa individual y colectiva (artículo 51, capítulo V);
- La posibilidad de imponer medidas coercitivas, incluso el uso de la fuerza, a los Estados que amenacen la paz y la seguridad internacionales, por decisión del Consejo de Seguridad (CS) (capítulo VII);
- La posibilidad de disponer de fuerzas suficientes para aplicarlas y la creación de un Estado mayor conjunto;
- El deber de todos los Estados miembros de conformarse y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad;
- Atribuciones a los organismos regionales en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en particular en lo que se refiere a la solución pacífica de controversias.¹³

¹³ Bárcena Coqui, Martha, “Paz, seguridad y reconstrucción”, en González Saiffe, Fernando y Toro Hernández, María Celia (coords.), *Las Naciones Unidas rumbo a sus 60 años de fundación: desafíos y perspectivas para el siglo XXI*, México, Cámara de Diputados *et al.*, 2005, pp. 121 y 122.

No es de extrañar que los temas de la guerra en sus múltiples manifestaciones, así como el de los armamentos de distinto género y alcance, hayan ocupado la atención primordial. Con el paso del tiempo, el sistema ha conocido las posibilidades y limitaciones de la participación de la Asamblea General en asuntos relacionados con la paz y la seguridad (en especial a partir de la resolución Unión Pro Paz de 1950), así como la creación de algunos mecanismos no previstos en un principio, entre los que destacan las operaciones para el mantenimiento de la paz. Sobre todo, ha asistido a un constante e inconcluso debate entre quienes contemplan la paz y la seguridad como una cuestión predominante o exclusivamente militar y quienes la visualizan como un proceso que abarca, junto con los anteriores, otros aspectos.

Otro rubro o nivel que, en este panorama, no puede dejar de mencionarse es el de los sistemas regionales en materia de seguridad y de estrategia militar. El más antiguo en el tiempo fue el que se formó alrededor del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca en el Hemisferio Occidental. Los más importantes, sin embargo, lo constituyeron el Pacto de Varsovia, que agrupó, alrededor de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, a los países de Europa central y oriental del entonces conocido como bloque socialista, y la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN), que agrupó a los países de Europa occidental y a los Estados Unidos de Norteamérica —que de hecho lo condujo y ejerció el liderazgo— y Canadá.

Junto con la caída del muro de Berlín, la desintegración de la antigua URSS y la disolución del Pacto de Varsovia fueron los hechos más sobresalientes e incluso emblemáticos con que se puso fin al periodo de la política mundial identificado con el bipolarismo y la “guerra fría”. Otro ha sido, en cambio, el destino de la OTAN. Lejos de desaparecer, esta organización ha ampliado su composición, lo mismo que sus enfoques y objetivos, y ha cumplido papeles o cubierto los expedientes formales de acciones militares cruciales, como los conflictos que se desataron en los territorios de la antigua Yugoslavia al finalizar el siglo XX.

En las últimas décadas la OTAN ha venido rediseñando y desplegando una nueva concepción estratégica que rebasa el espacio atlántico y euro-

De particular interés resultan la lectura y revisión de los textos de Heller, Claude, “México y la estabilidad y la paz mundiales”; y de Anguiano, Eugenio, “México: la diplomacia en torno al desarme”, que forman parte del volumen XII, *Relaciones internacionales*, coordinado por Blanca Torres y Gustavo Vega, de la obra *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010.

peo, definido en el tratado de 1949. Sobre la base de las acciones y la intervención militar en Afganistán y en Irak, ha planteado abiertamente desenvolverse y operar en un marco universal y actuar en asuntos que no tienen que ver con la seguridad militar, como es la gobernabilidad de los llamados “estados fallidos”. En una reunión cumbre que tuvo lugar en Lisboa al finalizar el año 2010, se aprobó un nuevo concepto estratégico, que incluyó temas urgentes y delicados, como la retirada de Afganistán y la construcción del escudo antimisiles que Estados Unidos planea instalar en Europa.

De acuerdo con el análisis de un observador externo de esa reunión, se parte de un catálogo de nuevas amenazas reales o supuestas, en especial el terrorismo, pero también incluye las fuentes y rutas de abastecimiento energético, las rutas marítimas, los ataques cibernéticos o las infraestructuras que consideran vitales de los países occidentales.

En la lista de las nuevas amenazas, la OTAN incluye las consecuencias del cambio climático y las catástrofes ambientales, la escasez de agua y los riesgos sanitarios. Se otorga ahora el derecho de intervenir en el mundo dónde y cuándo la seguridad de sus miembros lo exija. Cancela la división entre seguridad interior y la seguridad exterior, entre amenazas convencionales y no convencionales, y propone mantener capacidades militares convencionales o nucleares suficientes, diseñadas para desplegar fuerzas de despliegue rápido o lanzar operaciones expedicionarias, incluyendo acciones de contrainsurgencia. Para eso propone un mando único que podría actuar sin tener el consentimiento de todos los miembros. Asimismo, procuraría la asociación con Estados no miembros para actuar como ‘socios prestatarios de seguridad’ en teatros alejados de su zona de acción.¹⁴

4. *Nuevos enfoques sobre la seguridad*

En 1994 apareció un informe sobre el desarrollo humano del Programa de las Naciones para el Desarrollo, el PNUD, que fue recibido con reservas y cuestionamientos. En el informe anual correspondiente a ese año, la propuesta de un nuevo enfoque se desprendió del título mismo: “Nuevas dimensiones de la seguridad humana”. Ahí se hace referencia a este concepto en varios aspectos y direcciones: en los terrenos del empleo, el ingreso, la salud, el medio ambiente, la seguridad respecto al delito y a la violencia. Finaliza haciendo un llamado hacia la búsqueda de un paradigma que “co-

¹⁴ Charasse, Pierre, “Rusia limita las ambiciones hegemónicas de la OTAN”, *La Jornada*, sección Opinión, México, 25 de noviembre de 2010; y *El País*, Madrid, 20 de noviembre de 2010.

loque al ser humano en el centro del desarrollo, considere el crecimiento económico como un medio y no como un fin, proteja las oportunidades de vida de las futuras generaciones y respete los sistemas naturales de los que dependen todos los seres humanos”.¹⁵

Según el sociólogo chileno Jorge Nef, la seguridad humana integra, en un esquema comprensivo, los factores humanitarios: derechos humanos, salud, medio ambiente, democracia, seguridad alimentaria, con consideraciones más tradicionales del Estado, para ubicar el conjunto en una matriz sistemática. Lejos de excluir la idea de defensa, presenta una visión compleja que trasciende la noción de sistema cerrado, incorporando factores causales de inseguridad, más allá del tratamiento lineal de sus síntomas. Las necesidades de defensa, concluye, no se agotan con la “seguridad nacional”.¹⁶

En el informe del PNUD correspondiente al año 2000, el concepto de seguridad se ubicó en el marco más amplio del desarrollo humano y en los niveles personal y comunitario. En una serie de estudios complementarios, se señalan los campos que conciernen a la seguridad humana, entre los que se incluyen el acceso a los elementos básicos para la vida; la protección del individuo frente al crimen y al terrorismo; las enfermedades sociales; la corrupción política; las migraciones masivas; el desarrollo político, económico y democrático; la sustentabilidad ambiental y los esfuerzos para controlar y reducir la contaminación. Se subraya, asimismo, que “el concepto de seguridad humana no representa un reemplazo de la conceptualización clásica de la seguridad sino más bien la aparición de una especie de coexistencia pluralista, en donde la concepción de seguridad humana se agrega a las concepciones de seguridad ya existentes”.¹⁷

En la búsqueda de precisión y desarrollo de este concepto cumplió un papel destacado un grupo de países surgido de un acuerdo inicial entre los gobiernos de Canadá y de Noruega. Su propósito consistió en identificar aquellas amenazas y problemas que tuvieran una dimensión y una escala distinta de las masivas, así como promover un concepto de seguridad centrado en las personas. Con ese objetivo se integró una red de gobiernos con pensamiento afín y coincidente para que, a través de mecanismos informa-

¹⁵ Rojas Aravena, Francisco y Goucha, Moufida (eds.), *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, UNESCO y FLACSO-Chile, 2001.

¹⁶ Nef, Jorge, “Seguridad y vulnerabilidad mutua”, en Rojas Aravena, Francisco y Goucha, Moufida (eds.), *op. cit.*, pp. 29-63.

¹⁷ Silva, Patricio, “Seguridad humana en una época de incertidumbre”, en Rojas Aravena Francisco y Goucha, Moufida (eds.), *op. cit.*, p. 67.

les y flexibles, pudieran ir generando puntos de consenso y promover acciones en este ámbito. La red la compusieron trece países: Austria, Canadá, Chile, Grecia, Irlanda, Jordania, Malí, Países Bajos, Noruega, Eslovenia, Sudáfrica, Suiza y Tailandia. Para sus trabajos, creó un mecanismo a nivel de ministros de relaciones exteriores y contó con un conjunto de asesorías tanto de instituciones como de expertos y académicos. El propósito principal consistió en la elaboración de diagnósticos y acercar percepciones con el fin de construir un pensamiento común en torno a un concepto que sitúa a la persona humana y su protección como eje articulador de la paz y la cooperación internacionales.

En su primera declaración, y sin pretender elaborar un concepto acabado, se formuló un señalamiento operativo en el sentido de que la seguridad humana “significa seres humanos libres de graves amenazas a los derechos humanos, la seguridad y la vida de las personas”. La seguridad humana —se afirmaba en una declaración— se ha convertido en una nueva forma de medición de la seguridad y es componente esencial, también, de una nueva agenda de acción global. En la segunda reunión de la red, se reafirmó el compromiso de los participantes “con el fortalecimiento de la seguridad humana desde el punto de vista de la creación de un mundo y de condiciones donde las personas puedan vivir con seguridad y dignidad, libres del temor y la necesidad, y con igualdad de oportunidades para desarrollar al máximo sus capacidades humanas”.¹⁸

En el curso de sus reuniones, de 1998 a 2003, la red fue abordando y decantando un conjunto de cuestiones. Desde entonces, se hizo patente que, a partir del enfoque que se le imprimía a sus consideraciones, se presentaba una dificultad de carácter práctico de acuerdo con la amplitud y la extensión de los temas, a su vez resultado de la pluralidad de visiones e intereses de los participantes. Sin entrar por ahora a su contenido, puede hacerse un listado de los principales temas que se abordaron:

Minas antipersonales; armas pequeñas y livianas; presencia de niños en conflictos armados; Derechos humanos y derecho internacional humanitario; Corte Penal Internacional; Operaciones de paz; Prevención de conflictos; Crimen organizado transnacional; Recursos para el desarrollo; Actores no estatales (grupos humanos); Educación en derechos humanos; Desarrollo y seguridad humana; Índice de seguridad humana; VIH/sida; Género y seguridad humana; Seguridad pública y seguridad humana.

¹⁸ La información de este apartado se extrajo sobre todo del estudio de Fuentes, Claudia F., “La red de seguridad humana: desde Lysoen a Santiago”, en Rojas Aravena, Francisco y Goucha, Moufida (eds.), *op. cit.*, pp. 89-111.

No se puede atribuir a la red los avances en ciertos temas, como la elaboración de una convención asociada de manera simbólica con la ciudad de Ottawa, en donde culminó el proceso de elaboración y el inicio de las firmas de aceptación y de ratificación que protege a las personas de las llamadas minas antipersonales, pero sí que los gobiernos integrantes de la red tuvieron en ese proceso un desempeño sobresaliente.

Entre los limitados acuerdos que se lograron con el llamado a la reestructuración y renovación del sistema de las Naciones Unidas debe mencionarse que en el documento final de la Cumbre Mundial adoptada por la sexagésima asamblea General de las Naciones Unidas se hace una referencia específica a lo que se considera una concepción moderna de la seguridad en sus diversas manifestaciones. Se inició, de esta manera, un cuestionamiento del enfoque basado exclusivamente en la seguridad del Estado. Uno de los párrafos de esa declaración se refiere al “derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y de la desesperación”, y con este fin reconoció que “todas las personas, en particular las que son vulnerables, tienen el derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano”.¹⁹

A partir de entonces y con base en la resolución de la Cumbre Mundial se conformó un grupo de países, el “Grupo de Amigos de la Seguridad Humana”, con sede en Nueva York, en el que figura el nuestro, y destaca Japón por su empeño e iniciativas. El grupo, considerado como de reflexión y de diálogo, se ha reunido y sesionado en la sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, y dirige su atención hacia las posibles acciones que puedan surgir en la propia Organización.

Correspondió a los gobiernos de Japón y de México copresidir este Grupo y, en esa calidad, hicieron sus respectivos planteamientos. El primero de esos países destacó que la seguridad humana es un tema que debe ser analizado, y sobre todo abordado, mediante un enfoque holístico, integral y multisectorial. Este enfoque coloca, o debería colocar, al individuo y a las comunidades en el vértice de la atención y de las decisiones, buscando promover y desplegar sus capacidades, así como su protección, teniendo presente la necesidad, por lo menos, de alcanzar las metas del desarrollo del Milenio. Puso énfasis, asimismo, en el papel fundamental que cumple la prevención.

¹⁹ *Idem.*

Por su parte, el representante del gobierno de México expuso un razonamiento similar, y coincidió en que el concepto de la seguridad humana debe contener un carácter integral, multidimensional y progresivo, lo que representa un salto cualitativo de la manera de concebir a la persona humana, que debe estar en el eje del debate, así como de las decisiones acerca de la estabilidad política y de la seguridad del Estado. También subrayó que el principal valor radica en su carácter preventivo, y que la conjugación de esfuerzos entre la Organización y los Estados, a partir del enfoque de la seguridad humana, permitirá alcanzar las metas del Milenio.

Los trabajos y las conclusiones de este Grupo no se han traducido en la elaboración de convenciones entre los Estados o en la adopción de nuevos compromisos, parciales o integrales, en esta materia. Si bien y al menos formalmente se reconoce la importancia que tiene, son otros los asuntos que han ocupado la atención preferente de los Estados y de las organizaciones en la agenda internacional.

Como era previsible, algunos países los han visto con dudas y cautela. Son sobre todo dos las objeciones: la primera consiste en preguntarse si en realidad los temas que involucra la seguridad humana no corresponden al ámbito de las políticas públicas y, por lo tanto, deben recibir ese tratamiento. El argumento es, desde luego, discutible. No se ha demostrado que la seguridad, ni en su sentido lato y menos aun en el restringido, sea una categoría exclusivamente de tipo militar o policial, por más que se haya asociado a esa perspectiva. Llevado a su extremo y aplicándose la misma lógica, podría decirse que la seguridad, con sus propias modalidades y en sus diferentes aplicaciones, reviste casi siempre formas determinadas y especiales de políticas públicas.

En realidad, lo que subyace es la discusión, no nada más semántica, entre los que perciben el mundo como un todo e interrelacionado entre sus partes, y quienes, sobre todo por conveniencia, prefieren contemplarlo como segmentado o parcializado. Hay en el fondo una preocupación de que el concepto de seguridad, susceptible de aplicarse a cualquier situación individual o social, conduzca a un replanteamiento de los problemas y del *statu quo* que, sin duda y como siempre, favorece a los grupos y a las potencias dominantes.

5. La responsabilidad de proteger

En tiempos recientes, y en este orden de ideas, ha surgido una cuestión que no puede dejar de mencionarse, así sea brevemente, en este recorrido:

el que en su momento fue conocido como la obligación y ha derivado en la responsabilidad de proteger. La discusión de este tema tuvo como origen las atrocidades, y se diría el exterminio masivo cometidos en la década de los años noventa del siglo XX, en Ruanda y en territorios de la antigua Yugoslavia, y perpetradas después en Myanmar, Zimbabue, Sudán y El Congo. El entonces secretario general de la ONU, Koffi Annan, durante los últimos tiempos de su gestión, lo planteó de manera insistente y subrayada. Con su impulso y el apoyo de algunos países quedó incorporado, de manera resumida, en el documento final de la Cumbre Mundial 2003.²⁰

Si bien la responsabilidad de proteger es, en gran medida, heredera de la tesis de la intervención por motivos humanitarios, se presenta hoy con una perspectiva diferente. La primera ponía el énfasis en la premisa de una intervención externa en determinadas circunstancias, y la segunda lo hace a partir de las responsabilidades de los Estados. Además, se asienta en la evolución que han experimentado los derechos humanos en el mundo, en particular con la creación del Estatuto de Roma y el establecimiento de la Corte Penal Internacional.²¹

De acuerdo con Sergio González Gálvez, quien ha analizado y dado seguimiento a estos asuntos, son cuatro los requisitos que un acuerdo internacional de este género estaría obligado a cumplir:

una afirmación de la idea de soberanía como responsabilidad; una aceptación de la triple responsabilidad de la comunidad internacional de Estados de prevenir, de reaccionar y de reconstruir, cuando se hagan llamamientos o se emprendan acciones de protección humana en Estados que no puedan o no quieran cumplir su responsabilidad de proteger; una definición del criterio mínimo que han de cumplir las situaciones que requieren protección humana para justificar la intervención militar: grandes pérdidas de vidas humanas, crímenes masivos o de lesa humanidad, genocidios y depuración étnica en gran escala, y una enunciación de los principios precautorios que deben respetarse cuando se utilice la fuerza militar con fines de protección humana: intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables.²²

²⁰ Evans, Gareth, *The responsibility to protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*, Washington DC, Brooking Institution Press, 2008.

²¹ Revilla Montoya, Pablo César, “Necesidad de intervenir militarmente en Sudán-Darfur para salvaguardar los derechos humanos de sus pobladores”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, UNAM, III, IX-2009, pp. 245-279.

²² González Gálvez, Sergio, “La política exterior de principios en tiempos de la globalización”, en Navarrete, Jorge Eduardo (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, México, UNAM, CIICH, 2006, p. 125.

Por su parte, una de las conclusiones de Cecilia Añaños Meza, al examinar este mismo tema, es más categórica. En primer lugar, señala que de todos los aspectos que se plantean para el emprendimiento de estas acciones, sólo el de la prevención puede contribuir efectivamente a la paz y a la seguridad internacionales.

El desarrollo de un sistema coherente y eficaz de alerta temprana —señala— requiere desarrollar las normas del derecho internacional y reforzarlas estableciendo mecanismos neutrales de aplicación a fin de que sean debidamente cumplidas. Entre ellas están la no intervención, la prohibición del uso de la fuerza, el crimen de agresión, la responsabilidad internacional, el derecho internacional humanitario, el estatuto de la Corte Internacional de Justicia y, por último, el estatuto de la Corte Penal Internacional. Todas ellas —concluye— tienen la función vital de asegurar la paz internacional, son fruto del consenso y compromiso de los estados, y han sido creadas y desarrolladas dentro del derecho internacional vigente.²³

En esa perspectiva, el problema no radica nada más en la incompatibilidad de este principio con el de soberanía, como se sostuvo durante algún tiempo, sino en la forma y en las condiciones en que se puede ejercer esa obligación. Algunos destacados internacionalistas han señalado que en todo caso y circunstancia deben seguirse estrictamente las disposiciones, mecanismos y procedimientos que las Naciones Unidas contemplan en relación con las acciones colectivas, y siempre favorecerse las no militares.²⁴

III. PANORAMA DE LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA

Los problemas de orden conceptual y epistemológico relacionados con la seguridad tienen aplicación universal y, por lo tanto, no son privativos de ninguna zona del mundo. La cuestión adicional que se presenta en América Latina deriva de suponer que se trata de una región geográfica y política homogénea. En realidad, y al igual que en otros asuntos, como el

²³ Añaños Meza, Cecilia, “La ‘responsabilidad de proteger’ en Naciones Unidas y la doctrina de la ‘responsabilidad de proteger’”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, UNAM, vol. X, 2010, pp. 199-244.

²⁴ Aquí también resulta de interés la consulta del ensayo de Gómez-Robledo V., Juan Manuel, “Universalidad de los derechos humanos y asistencia humanitaria: la evolución inexorable del principio de no intervención”, en Torres, Blanca y Vega, Gustavo (coords.), *op. cit.*, pp. 133-177.

de la integración económica regional, la visión difiere y varía incluso de país en país.²⁵

En esta materia es más visible que en otras la fragmentación que impera en la región. No existe de hecho un mecanismo propio en condiciones de recoger y articular la visión y la voluntad política de los países latinoamericanos. El único foro que reúne a la totalidad de esos países es el Grupo de Río, y su estatuto y grado de institucionalización son particularmente endeble. Carece de una plataforma precisa para actuar y, si bien ha abordado algunas veces asuntos de seguridad, se ha debido a las circunstancias específicas y urgentes que lo han demandado.²⁶

Algunos países se han asociado y comprometido de manera decidida en la búsqueda de nuevos paradigmas o enfoques acerca de estas cuestiones, y otros se han estancado en las visiones convencionales derivadas de la seguridad nacional. Varios han participado activamente en las operaciones para el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y otros han sido reticentes para prestar su contribución a ese género de acciones, aun en el caso de Haití.

En uno de los trabajos colectivos recientes mejor estructurados e informados, los autores dividieron sus contribuciones y campos de análisis en tres grupos o subregiones: Mesoamérica, América del Sur y Región Andina.²⁷ Como un reflejo de la situación prevaleciente, establecieron zonas o subregiones particulares e imaginarias en este campo. Estimaron que en la región mesoamericana no hay signos visibles de conflictos interestatales como los hubo al finalizar el siglo anterior, y se advierten, hoy en día, en el sur del continente. En cambio, en ella son cada vez más intensas las acciones del narcotráfico y del crimen organizado, y es necesario agregar que, en su conjunto, la zona forma parte del perímetro de seguridad que permea el pensamiento y el diseño estratégico de los Estados Unidos.

²⁵ En la última parte del segundo y reciente informe sobre la democracia en América Latina, elaborado por el PNUD, se incluye una reflexión general sobre la seguridad en la región, circunscrito a la seguridad pública y a dos o tres de los problemas actuales que, como el narcotráfico, en sus rasgos generales, comparten todos los países. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Nuestra Democracia, PNUD, OEA, IFE, FCE, 2010.

²⁶ Tal vez la última ocasión que tuvo estas características fue cuando se estableció, por medio del Tratado de Tlatelolco, una región geográfica libre de armamentos nucleares.

²⁷ Benítez Manaut, Raúl y Sotomayor, Arturo, “El dilema mesoamericano: entre la inseguridad externa y la vulnerabilidad interna”; Hirst, Mónica, “Seguridad en América del Sur. La dimensión regional de sus desafíos políticos”, y Leal Buitrago, Francisco, “Una mirada a la seguridad en la región Andina”, en Lagos, Ricardo (comp.), *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Fundación Grupo Mayan, Edhisa, 2008.

1. *La seguridad nacional*

El concepto de seguridad nacional emergió en el contexto de la confrontación Este-Oeste y “se le definió, por lo tanto, de cara a una amenaza capaz de poner en peligro la existencia misma del Estado”.²⁸ Fue el gobierno de los Estados Unidos el que lo empleó por primera vez, y después lo hizo de manera recurrente como reflejo y consecuencia de la situación que se presentó al término de la Segunda Guerra Mundial y del lugar hegemónico que “la República Imperial” empezó a ocupar en el escenario internacional. En la estructura de la organización gubernamental norteamericana, el Consejo de Seguridad Nacional ha sido una de las instituciones primordiales para definir y fijar los intereses de ese país en la arena internacional, en ocasiones tanto o más influyente que las secretarías o departamentos de defensa y de Estado.

Una segunda referencia directa a la seguridad nacional fue la que, en la segunda mitad del siglo XX, utilizaron las dictaduras militares en el cono sur de nuestro continente para justificar su irrupción violenta en los poderes públicos, así como las acciones represivas en el interior y hacia fuera de sus límites nacionales y territoriales. Trabajos académicos recientes han localizado los orígenes de la doctrina de la seguridad nacional, o al menos grandes coincidencias, en una elaboración de las fuerzas armadas francesas con que se pretendía racionalizar la represión de los intentos de liberación nacional de sus antiguas colonias, principalmente en Indochina y en Argelia.²⁹

La doctrina de la Seguridad Nacional fue asumida por los gobiernos militares en América Latina, y fue el pretexto que invocaron para combatir lo que consideraron eran las acciones subversivas y desestabilizadoras propias de la guerra fría.

²⁸ Rosas, María Cristina (coord.), *La seguridad internacional en el siglo XXI: retos y oportunidades para México*, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2010, pp. 33 y 34. Los capítulos 2 y 3 del libro de Barry Buzan y Lene Hansen, al que se ha hecho referencia, están dedicados al estudio de la evolución histórica del concepto y la epistemología de la seguridad, y los capítulos 4 y 5, a su aplicación específica en el periodo de la guerra fría. Buzan, Barry y Hansen, Lene, *op. cit.*, pp. 21-66 y 68-159. Los estudiosos de estos temas no dejan de advertir que la extensión del concepto y su empleo por numerosos países fue la expresión más representativa del predominio de la categoría del Estado como base de la organización internacional. De ahí la aparente paradoja de que, en sus inicios, esa seguridad estaba destinada a enfrentar situaciones internas, pero pronto derivó hacia la escena internacional, en donde residían las amenazas a la integridad del Estado.

²⁹ Viz Quadrat, Samantha, “Dictaduras, violencia política e colaboración no Cone Sul da América Latina”, documento de trabajo presentado en el seminario *La violencia en la segunda mitad del siglo XX en América Latina*, realizado en El Colegio de México, en noviembre de 2008.

La doctrina de la seguridad nacional fue el eje de la estrategia de control social para Brasil, Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay y Bolivia. Diseñada por las cúpulas de los ejércitos de estos países con la anuencia y supervisión de sus contrapartes norteamericanas, en las distintas reuniones de los ejércitos americanos celebradas a lo largo del continente entre 1962 y 1975. Consistió en un tráfico de información y elementos de inteligencia, y secuestro o detención de ciudadanos con su consecuente traslado a través de las fronteras.³⁰

Correspondió a los militares brasileños sustentar y más adelante irradiar esa también llamada doctrina de los objetivos nacionales, seguida y aplicada por la mayoría de los países sudamericanos; es decir, aquellos en donde se habían producido golpes de Estado e impuesto los militares en los gobiernos respectivos. El general Gobbery do Couto e Silva, en un libro que tuvo cierta difusión, expuso los fundamentos y el sentido de esa doctrina. Más que una teoría integral acerca del estado de las relaciones internacionales, no era sino un enfoque y un conjunto de propuestas que partían de la base de que en todo el mundo, y en especial en nuestro continente, se había venido configurando una amenaza real, proveniente del comunismo, que atentaba contra los principios civilizatorios y estaba orientada a subvertir el orden político y a desestabilizar las instituciones y a los gobiernos.

Pensada en un principio hacia el interior de las sociedades, en vista del carácter internacional de esa real o supuesta amenaza, pronto se extendió a la colaboración entre las fuerzas de seguridad, en especial las armadas, y también pretendió justificar las acciones concertadas en terceros países. Sirvió como sostén de la Operación Cóndor, por medio de la cual colaboraron varios países a través de sus servicios de seguridad en numerosas acciones, entre las que sobresalieron los asesinatos de destacadas y conocidas personalidades políticas.

El gobierno de México, por su parte, ha tenido un manejo peculiar y contradictorio del concepto de seguridad nacional. Si bien tuvo históricamente un desempeño destacado en los asuntos del desarme, tanto en la esfera universal como en la regional, no ha vinculado este tema con otros cercanos y afines. Durante mucho tiempo lo vio con desconfianza debido a su empleo e identificación con las acciones militares y de fuerza. Con posterioridad, y considerando que en la práctica no había diferencias irreductibles con la noción de interés nacional, prefirió apoyarse en este concepto, aunque se sintió

³⁰ Bergalli, Roberto, "Latinoamérica: soberanía... u otra cosa?", en Bergalli, Roberto y Resta, Eligio (comps.), *Soberanía: un principio que se derrumba. Aspectos metodológicos y jurídico-políticos*, Barcelona-Buenos Aires-México, Paidós, Estado y Sociedad, 1996, p. 203.

más cómodo e identificado con la invocación de la soberanía nacional, que, para los efectos políticos, internos y externos, cubría necesidades similares.

Sin embargo, de manera gradual fue accediendo y haciendo uso del término. Su participación en el mecanismo creado para buscar una solución pacífica de los conflictos en América Central durante los años ochenta del siglo pasado, el Grupo de Contadora, tuvo ese efecto indirecto. La noción de seguridad permitió explicar, tanto en el interior del país como en los frentes externos, los fundamentos de esa participación, dado que así se podía entender mejor la iniciativa de los países latinoamericanos debido a su cercanía, incluso física o geográfica, con la zona del conflicto. Se hizo incluso más necesaria a partir de la argumentación del gobierno norteamericano que veía en la situación prevaleciente en América central una expresión de la guerra fría y un peligro de extensión hacia otros países, como resultado de la “teoría del dominó”.

Fue en los planes nacionales de desarrollo en donde se registró de manera explícita el nuevo manejo de la noción de seguridad. En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se señaló que nuestro país funda su propia seguridad en la reiteración del derecho y en la práctica de la cooperación internacional; en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la seguridad nacional se coloca como el objetivo de alcanzar el desarrollo integral de la nación, en un ambiente de libertad, paz y justicia social, dentro del marco constitucional; por último, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se definieron las estrategias y líneas de acción para garantizar la seguridad nacional: la preservación de la integridad territorial del país frente a otros Estados y las amenazas de organizaciones criminales de distinto género; el cumplimiento de la vigencia del estado de derecho en el territorio nacional y la vigilancia de las fronteras nacionales con respeto pleno a los derechos humanos; la unidad de criterios para combatir el narcotráfico y el aprecio por la cultura, las costumbres, los valores y los principios que dan identidad a los mexicanos.³¹

2. La seguridad colectiva en el hemisferio occidental

A pesar de su obsolescencia, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) sigue siendo formalmente el principal instrumento para

³¹ González Gálvez, Sergio, “Hacia un nuevo concepto de seguridad hemisférica”, en Instituto Matías Romero, *La OEA hacia el siglo XXI*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998, pp. 71 y 72.

atender los asuntos de la seguridad en el continente. Las disposiciones del TIAR se complementan con las instituciones y mecanismos, como las juntas de defensa y otros que se han abierto en materia tanto de defensa como de seguridad, y que incluyen a los responsables de las fuerzas armadas y en el campo de la seguridad, en el marco de la Organización de los Estados Americanos.³²

La conferencia que dio lugar a la creación del TIAR, celebrada en 1947, en Río de Janeiro, se basó en las resoluciones de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en la ciudad de México dos años antes. Esta Conferencia, a su vez, había tenido como propósito definir los criterios y la participación de los países del hemisferio en la construcción de un organismo internacional que diera respuesta a los problemas y situaciones que condujeron a la Segunda Guerra Mundial.

La Conferencia de Chapultepec se pronunció por la creación de un sistema general de seguridad mundial y por un sistema regional de seguridad colectiva. En realidad, solamente los países latinoamericanos que participaron en la Conferencia de San Francisco siguieron esos lineamientos, ya que los acuerdos definitivos, en los que participó e intervino destacadamente el gobierno de los Estados Unidos, fueron acordados en otras y más reducidas instancias.

El Acta de Chapultepec señaló que,

con el fin de hacer frente a las amenazas o actos de agresión que después del restablecimiento de la paz se presenten contra cualquiera de las Repúblicas americanas, los gobiernos de esas Repúblicas deberán considerar, de acuerdo con sus procedimientos constitucionales, la celebración de un tratado que estipule las medidas encaminadas a conjurar tales amenazas o actos.³³

Lo que se tenía en mente era la creación de un organismo regional integral como el que, más adelante, resultó ser la OEA. Sirvió de base para convocar a una reunión de donde surgió un acuerdo en materia de seguridad, el

³² En el marco de una visita a los Estados Unidos de Norteamérica y en su paso por la OEA, el 7 de septiembre de 2001, el presidente Vicente Fox anunció el retiro de México del TIAR, señalando que, a diferencia de los años de la guerra fría, los riesgos para la seguridad de nuestros países no estaban en los conflictos de carácter militar y estratégico. Las verdaderas amenazas a la seguridad —señaló— no radican en un enemigo común, sino en múltiples y riesgosos elementos que atentan en forma cotidiana contra la viabilidad de nuestras naciones, casi todas derivadas del deficiente y desequilibrado desarrollo económico.

³³ *Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2003, p. 445.

Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, anterior a todos los acuerdos de este tipo, como la OTAN, creados en el marco de la “guerra fría”.³⁴

En un plano teórico, lo central del TIAR radica en que establece una serie de obligaciones y un procedimiento en el caso de agresión o de amenazas potenciales a la paz del continente. Es un convenio de asistencia recíproca, celebrado por un grupo de Estados, mediante el cual cada uno de los miembros del grupo participante se compromete a proteger la seguridad de todos los demás.

De los veintiséis artículos de que consta el TIAR, el tercero es el fundamental. Este artículo se refiere a la acción en el caso de un ataque armado. Después de recordar el principio de que un ataque armado contra un Estado americano será considerado como un ataque contra todos, declara que cada una de las partes se compromete a enfrentar ese ataque en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa. Si el ataque ocurre dentro de una zona de seguridad descrita en el artículo cuarto, o dentro del territorio de un Estado americano, cada signatario está obligado a tomar aquellas medidas que pueda juzgar apropiadas hasta que se hayan acordado las medidas colectivas que convenga tomar. Estas medidas están limitadas por el artículo 51 de la Carta de la ONU; es decir, pueden tomarse únicamente hasta que haya actuado el Consejo de Seguridad. El Tratado de Río entró en vigor el 30 de diciembre de 1948, fecha en que el decimocuarto signatario depositó su ratificación.³⁵

Los principios y las finalidades del TIAR fueron recogidos en el estatuto de la OEA, creada en 1948. La Carta de Bogotá, en efecto, en su artículo 25, hace referencia al sistema de seguridad colectiva en el hemisferio occidental. En la medida en que se trata de un arreglo regional, se considera sujeto a las estipulaciones de los acuerdos regionales que señalan los artículos 52 al 54 de la Carta de las Naciones Unidas. En su artículo 24, referido expresamente a la seguridad colectiva, señala que “toda agresión de un Estado contra la integridad o inviolabilidad del territorio o contra la soberanía o la independencia política de un Estado Americano, será considerada como un acto de agresión contra los demás Estados Americanos”.³⁶

³⁴ Connell Smith, Gordon, *Los Estados Unidos y la América Latina*, México, FCE, 1977, p. 226; Connell Smith, Gordon, *The Inter-American system*, London, Nueva York, Toronto, Oxford University Press, 1966; Etzioni, Minerva M., *The Majority of one. Toward a Theory of Regional Compatibility*, Beverly Hills, California, SAGE Publications Inc., 1970.

³⁵ Thomas, A. V. W. y Thomas Jr., A. J., *La Organización de los Estados Americanos*, México, UTEHA, 1968.

³⁶ *Idem.*

En forma un tanto benigna, Gordon Connell Smith señala que aunque la responsabilidad de la defensa del hemisferio recayó formalmente tanto en América Latina como en los Estados Unidos, en la práctica este país aportó una parte abrumadoramente grande del poderío militar en la edificación y en la acción del TIAR. A lo largo de su existencia, el Tratado fue invocado pocas veces, puesto que no fue necesario hacerlo de acuerdo con las prescripciones y procedimientos de la OEA y los órganos y mecanismos que creó, como la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.

De manera casi rutinaria, sirvió a los fines e intereses de los Estados Unidos durante los años de la “guerra fría”, y fue un instrumento al servicio de sus acciones intervencionistas en la región. De hecho, sólo en una ocasión justificó su existencia, en 1962, durante la llamada crisis de los misiles en Cuba. Su descrédito e inutilidad para los países latinoamericanos se puso de manifiesto en ocasión de la guerra de las Malvinas, en los primeros meses de 1982. En esa oportunidad, en que claramente se configuró un cuadro que cumplía los supuestos de la seguridad colectiva estipulada en los principios de solidaridad en que descansa el TIAR, no tuvo ningún efecto, y más bien ocurrió lo contrario.

3. La Conferencia Especial de Seguridad de las Américas

Con el fin del periodo de la guerra fría y el inicio de las conferencias cumbre de las Américas, desde 1991 fue planteada la conveniencia de revisar y actualizar los distintos instrumentos en materia de seguridad, de manera que correspondan a los cambios ocurridos en el mundo y a lo que se anunció como el inicio de una nueva era, tanto en las relaciones internacionales como en las regionales. Se asumió así el compromiso de organizar y celebrar una conferencia especial en materia de seguridad, que, después de varios aplazamientos y un largo proceso de preparación, tuvo lugar en octubre de 2003, en la ciudad de México.

La Conferencia Especial de Seguridad de las Américas introdujo el nuevo enfoque multidimensional o multidireccional de la seguridad. En consulta con los gobiernos del continente se hizo previamente una especie de inventario acerca de las principales amenazas a la seguridad: el terrorismo y el crimen transnacional y los delitos conexos; la pobreza extrema y la exclusión social; los desastres naturales; el VIH/sida y otras enfermedades; el deterioro del medio ambiente; el tráfico ilícito de personas; los ataques a la seguridad cibernética; el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos; las armas de destrucción en masa y sus sistemas vectores. De

esta manera, introdujo tanto enfoques y contenidos tradicionales, así como las consideradas nuevas amenazas, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

En los resultados y en la declaración final de la Conferencia se hace referencia explícita a un número considerable de temas, que van del narcotráfico, el crimen organizado, las guerrillas, el terrorismo y el tráfico y la venta de armas, hasta el medio ambiente, los desastres naturales, la pobreza y las carencias sociales. Según un analista y observador de esta conferencia, las principales amenazas o situaciones de riesgo en América Latina radicaban entonces, lo mismo que ahora, en la gobernabilidad, la inestabilidad y la débil institucionalidad democrática, originadas a su vez en las condiciones de injusticia y pobreza y la enorme desigualdad que imperan en la región. La declaración final fue suscrita por todos los países asistentes, y sólo la representación de los Estados Unidos de Norteamérica interpuso dos reservas menores relativas a las minas terrestres antipersonal y al cambio climático.

En la construcción de una nueva arquitectura de seguridad en las Américas, la Conferencia puso énfasis en que los principios rectores siguen siendo los contemplados en las cartas respectivas de las Naciones Unidas y la OEA; por consiguiente, los principales instrumentos para la prevención y resolución de conflictos y la solución pacífica son el TIAR y el Pacto de Bogotá, que deben revisarse y adecuarse a las necesidades actuales tanto de seguridad como de defensa. Las instituciones que operan y funcionan en este campo son la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, las Conferencias de Ministros de Defensa y para aspectos más específicos la Junta Interamericana de Defensa, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, el Comité Interamericano contra el Terrorismo.

En opinión de este analista, se transita de una etapa, la guerra fría, en la que se contemplaba un enemigo, expresado en acciones impulsadas por el Estado y con un fuerte peso militar, a otra etapa, en la cual las amenazas son difusas y transnacionales. En el lenguaje convencional ha surgido un mapa y varios temas que constituyen lo que se considera genéricamente como nuevas amenazas a la seguridad. Uno de los principales desafíos consiste en la manera de “ligar y establecer una concatenación conceptual desde la seguridad humana hasta la seguridad internacional pasando por la seguridad estatal”, en lo que se visualiza como una especie de nueva trilogía.³⁷

³⁷ Rojas Aravena, Francisco, “Una comunidad de seguridad en las Américas: una mirada a la Conferencia Especial de Seguridad”, *Foro 2003*, noviembre de 2003.

4. *Situación actual*

La Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica no se tradujo en una actualización del TIAR, así como tampoco definió una nueva arquitectura del sistema de seguridad interamericano. En la práctica y de manera parcial, algunos de los resultados los ha recogido la OEA, creando un Departamento de Previsión de Conflictos y Misiones Especiales y, antes, una Comisión de Seguridad Hemisférica, que opera en el seno de ese organismo como único foro a nivel continental en materia de seguridad y de defensa.

Esta visión de la seguridad y las acciones relacionadas con la preservación y profundización de la democracia, así como la atención de las contingencias derivadas de los desastres naturales, han concentrado la agenda y la atención de la OEA.

La OEA ha promovido tanto reuniones con los ministerios encargados de la seguridad pública como de la seguridad o defensa nacional. Su secretario general propuso la formación de un organismo permanente para discutir, de forma periódica, los problemas de seguridad que afectan al continente. En los primeros días de 2010 celebró en Lima su 40 Asamblea General, que tuvo como tema principal “Paz, Seguridad y Cooperación en las Américas”. La discusión principal giró en torno a la necesidad de unir esfuerzos ante la elevada incidencia del delito, el narcotráfico y la proliferación de las pandillas; es decir, las distintas formas que reviste hoy en día ‘la delincuencia organizada’ en los países del continente.

Como resultado de la reunión, se acordó adoptar la Convención de la Organización de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres protocolos, así como designar, por parte de los 33 países, a un punto de contacto para abordar los aspectos de la cooperación en esta materia que deben actuar en los ámbitos bilateral, subregional y multilateral, en consulta con la Oficina de la ONU contra la droga y el delito. La declaración final subrayó la necesidad de la promoción y elaboración de un plan de acción hemisférico en contra de la delincuencia organizada transnacional, así como a limitar el armamentismo en la región.

Al iniciarse el siglo, en el año 2000, los presidentes de varios países de América del Sur tomaron la decisión de construir lo que describieron como “un área singular de democracia, paz, cooperación solidaria, integración y desarrollo económico y social compartido”. Cuatro años después, y para cumplir con ese objetivo y el de buscar un mejor lugar y posicionamiento de la región en la sociedad global de nuestros días, acordaron la formación

de una Comunidad de Naciones Sudamericanas, que en 2007 fue denominada Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).³⁸

El 4 de marzo de 2008, en plena crisis política y diplomática entre los gobiernos de Colombia y Ecuador a raíz del bombardeo y persecución de un grupo de guerrilleros perteneciente a las FARC en territorio ecuatoriano, el entonces presidente de Brasil propuso la creación de un Consejo de defensa sudamericano, que fue recibido con entusiasmo por la mayor parte de los gobiernos de esa región.³⁹

Este organismo buscaría impulsar el intercambio de información en materia de seguridad y defensa entre sus miembros, así como generar confianza y un ambiente de cooperación en estas áreas. Se han celebrado consultas y reuniones a distintos niveles con el fin de diseñar sus fines precisos y sus formas de operación. Sin embargo, desde un principio se han puesto de manifiesto algunas de las dificultades. En primer lugar, han surgido las diferencias con el gobierno de Colombia al que otros países han pedido información acerca de los acuerdos alcanzados con el gobierno de los Estados Unidos a fin de que las fuerzas armadas de este país tengan acceso o puedan utilizar las instalaciones militares colombianas. El gobierno colombiano, como era previsible, se negó a proporcionar esta información, aduciendo que actuaba en ejercicio de su soberanía, y que, en todo caso, no tenían por objeto afectar a ningún país de la región. Recordó, asimismo, los acercamientos del gobierno de Venezuela con los países integrantes del “eje del mal” y, sobre todo, los acuerdos alcanzados por el gobierno de Venezuela, que permitieron la realización de maniobras navales conjuntas entre ese país y Rusia, en cuya realización tampoco fue consultado ninguno de los países vecinos.

Hasta donde se ha podido avanzar, el Consejo de Defensa Suramericano no implica una alianza militar de alcance regional, aunque pone de relieve

³⁸ Un recuento de ese proceso, así como de los temas abiertos a la discusión y las distintas visiones que se han presentado se puede encontrar en Serbin, A., “Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?”, que forma parte del volumen recopilado por Manuela Mesa (coord.), *Paz y conflicto en el siglo 21*, versión electrónica consultada a través del Google académico. A propósito de la integración latinoamericana, hay, desde luego, una amplia bibliografía. Recientemente fue publicado un excelente ensayo que sintetiza lo fundamental de esos procesos: Maira, Luis, “América Latina: el reto de una integración distinta en el siglo XXI”, en Oropeza García, Arturo (coord.), *Latinoamérica frente al espejo de su integración*, México, UNAM-SRE, 2010, pp. 197-223.

³⁹ Gratius, Susanne, *¿Hacia una OTAN sudamericana?, Brasil y un Consejo de defensa sudamericano*, Madrid, FRIDE, consultada en su versión electrónica a través del Google académico.

para su operación la necesidad del mayor intercambio de información y coordinación entre los ejércitos y los sistemas de seguridad entre los Estados miembros. A partir de esas primeras cuestiones, se han manifestado ya algunas diferencias en las definiciones tanto de seguridad como de defensa. Con el fin de superarlas y sentar las bases de la actuación y el funcionamiento del Consejo, sobre todo generar y construir un pensamiento estratégico propio, en agosto de 2010 se puso en marcha un Centro de Estudios Estratégicos para la defensa de la UNASUR, con sede en la ciudad de Buenos Aires.⁴⁰

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Dado el carácter preliminar de este trabajo, no se tiene la intención de extraer conclusiones definitivas, sino más bien hacer algunas consideraciones que permitan o faciliten su continuación. La primera se relaciona con la noción misma de seguridad, que, como se ha dicho, ha sido utilizada casi siempre en su sentido coercitivo. Ni las raíces gramaticales ni su sentido epistemológico apuntan en esa dirección, pero es una situación que hasta hace poco tiempo se ha venido reconsiderando.

En la actualidad, la seguridad se ha convertido en un concepto susceptible de aplicarse en las distintas dimensiones del quehacer humano. No es privativo de la protección contra la violencia ni exclusivo del ámbito o uso militar o policiaco. Tiene un carácter multidimensional, puesto que intenta establecer aquellos planos que inciden en la seguridad de las personas, e identifica amenazas y vulnerabilidades tradicionales con otras no convencionales. En consecuencia, uno de los problemas principales radica en el establecimiento de jerarquías y prioridades, pero, sobre todo, en fijar las interrelaciones existentes entre las distintas dimensiones.

Los componentes de la seguridad, además, son interdependientes o en todo caso complementarios, lo mismo que sus distintos niveles, el internacional, el regional, el nacional, el público, así como su expresión a escala individual. En realidad, no son sino aspectos del mismo fenómeno que se presenta en diferentes escalas. A partir de este enfoque, toda persona debe ser protegida en todas las circunstancias, sin importar el régimen que le sea aplicable. La protección comprende, además de los derechos inherentes a las personas, los medios para su efectivo ejercicio y su disfrute pleno.

El concepto de seguridad humana se ha venido abriendo paso junto a los tratamientos asociados con el empleo de la fuerza. Se aplica y tiene validez

⁴⁰ Grupo Coppan, S. C., *Analítica Internacional*, agosto 4 de 2010.

más allá de la existencia de un conflicto armado y el mantenimiento de la ley y el orden en el interior de los países para abarcar, en sus diversas modalidades, el bienestar de las personas. Pone énfasis también en la necesidad de adoptar medidas preventivas que disminuyan la vulnerabilidad y los riesgos. En este sentido y por su alcance, es progresiva. Integra elementos de diversa naturaleza, como políticos, jurídicos, económicos, sociales, culturales, civiles y militares, entre otros, ya que considera que solamente así puede ser garantizada.

Otro tanto ocurre con el concepto de seguridad colectiva, que en su momento fue un punto de inflexión y piedra angular en la organización internacional de nuestro tiempo. De ser un concepto que surgió con la aparición de los organismos internacionales de vocación universal y de otros de alcance regional, su uso y aplicación se ha extendido con el mismo ritmo y contradicciones con las que se ha venido edificando la sociedad global. De la ecuación seguridad colectiva, a veces se privilegia la primera parte, la sustantiva, y en otras ocasiones se opta por un criterio flexible del componente colectivo.

Por lo que hace al panorama regional en esta materia, la situación que prevalece es incierta y cambiante. Por una parte, hay un reconocimiento generalizado de que las bases y fundamentos en que descansa el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, el instrumento por definición en el campo de la seguridad colectiva, es anacrónico, y dejó de tener vigencia desde hace tiempo. Por el otro lado, el nuevo y actualizado esquema de seguridad aparece apenas por destellos y está lejos de configurarse.

La Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica introdujo el enfoque multidimensional, que corresponde a los problemas de mayor interés que enfrentan los países de la región. No obstante, esa nueva visión se ha venido introduciendo con lentitud en los organismos regionales americanos, en especial en la OEA. No se sabe a ciencia cierta cuál es el estatus de los antiguos temas, como son el control de armamentos o la cooperación para el desarrollo. De los nuevos, se han dejado de lado algunos, como la migración, y se ha privilegiado o al menos favorecido lo concerniente al narcotráfico y al crimen organizado, que en ocasiones ocupan y cubren la perspectiva y la agenda completas.

En la parte sur del continente han surgido nuevos planteamientos e iniciativas en este campo como resultado de la evolución en el terreno político y en la integración económica. Debido a la situación que prevalece en Colombia y a las fricciones con sus países vecinos, se ha avanzado relativamente poco en el diseño y el establecimiento de un sistema propio en materia de

seguridad. No obstante, la convocatoria y las bases de sustentación y funcionamiento de un sistema de este tipo y en esta esfera ya se echaron a andar.

Nuestro país ha tenido una evolución imprecisa e inconsistente frente a estas cuestiones y problemas. A sus distintos y sucesivos gobiernos, por inercia y el peso de otras circunstancias, les llevó tiempo aceptar y elaborar una interpretación propia del concepto de seguridad, que en su momento hicieron sinónimo del interés nacional. No ha podido o decidido, por ejemplo, propiciar siquiera una discusión seria y un análisis abiertos del significado, implicaciones y modalidades de participar en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

En los temas que corresponden a las antiguas amenazas, e incluso en otros que se desprenden de ellas, como son la búsqueda de control y regulación de armamentos, ha sido activo y propositivo en sus planteamientos y en la búsqueda de acuerdos regionales o internacionales. En cambio, ha sido incapaz de intentar siquiera establecer el nexo de las distintas dimensiones que comporta el tema de la seguridad, y ha permitido que la noción unilineal predominante se imponga desde afuera.

En la actualidad, la seguridad se ha colocado en el vértice de la vida política nacional, pero ha predominado una visión limitada y estrecha, que ha tenido repercusiones y efectos en otras áreas. No ha hecho suya o aplicado en sus diferentes posibilidades y combinaciones la perspectiva abierta por los enfoques multidimensionales de la seguridad. Una de las consecuencias no previstas derivó en la “securitización” de las relaciones internacionales del país, y en especial las bilaterales que se tienen con los Estados Unidos. Tanto en el Acuerdo para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte, en su momento, como en la Iniciativa Mérida, en la actualidad, han prevalecido los enfoques convencionales y represivos.

En este panorama, no es todavía sustancial la participación y las aportaciones de los países latinoamericanos a la formación o consolidación de un Estado derecho a nivel internacional o, al menos, regional. Sin embargo, han venido apareciendo algunos elementos, expresados en principios, ideas e instituciones, que deben conocerse y examinarse a mayor profundidad. Ese tema y sus distintos componentes constituyen, precisamente, el objeto de la siguiente etapa de este estudio, inscrita en las mismas preocupaciones, metodológicas y prácticas, de la línea de investigación en torno a la construcción y efectividad de un Estado de derecho a nivel internacional.