

Seguridad vs. Integración: una perspectiva desde el concepto de seguridad humana

Moisés A. Montiel M.¹

Resumen

A raíz del surgimiento del concepto de Seguridad Humana en el año de 1994, el cariz militar que tradicionalmente se ha otorgado al tema de la seguridad fronteriza amerita una revisión a la luz de las iniciativas de integración que han tomado auge en las últimas décadas. El presente estudio tiene por objeto realizar el repaso de las nociones teóricas fundamentales que orientan el debate moderno entre seguridad e integración, utilizando como caso de referencia la nueva visión europea de integración y seguridad común que es actualmente el mejor ejemplo de que la aparente contraposición entre seguridad e integración no tiene porqué ser tal.

Palabras Claves: fronteras, seguridad, integración, seguridad humana, zona Schengen.

Security vs. Integration: a perspective from the Human Security Concept

Abstract

Following the emergence of the concept of Human Security in 1994, the military characterization that has been traditionally given to issue of border security deserves a review in light of the integrationist initiatives that have risen in the past decades. The aim of this study is to conduct a review of the basic theoretical concepts that guide the modern debate about security and integration, using as a reference the new European integration and common security vision, which currently constitutes the best example for affirming that the apparent contradiction between security and integration need not be such.

Keywords: borders, security, integration, human security, Schengen zone.

1. Introducción

Ante las perspectivas de un mundo con dinámicas cada vez más transfronterizas, donde las realidades del avance tecnológico en materia de transporte de bienes, personas y servicios y el paso vertiginoso al que se desarrollan las innovaciones en materia de telecomunicaciones dictan la agenda a los decisores estatales y a su vez, ponen sobre la palestra de forma aún más estelar de la que está acostumbrada a ocupar al tema de las fronteras y su manejo. Otra realidad propia de nuestro tiempo es la percepción de que ahora los problemas son principalmente de carácter transfronterizo, rayando cada vez más en lo global, esto ha generado la noción de que ahora las responsabilidades en la resolución de conflictos binacionales o multinacionales son comunes pero diferenciadas, esta idea encontró su génesis en el ámbito distinto pero no excluyente en la Declaración de Río del año 2002. En este sentido seguimos a Cullet en tanto que las problemáticas internacionales ahora suponen tratamientos equitativos y diferenciados en base a las necesidades y capacidades de cada uno de los actores (Cullet, 2010:161).

En atención a lo anterior, la perspectiva de la integración en sus distintas formas es un nuevo tema de agenda de vital importancia en los niveles regionales, con los consecuentes debates que ha planteado en su relación con la seguridad y defensa en términos de protección y custodia de las fronteras, como elemento esencial de la reafirmación de la soberanía a lo externo. De esta manera se configura un dilema que está inserto en los términos de referencia propios de la dinámica de la integración. Esto ha dado paso a la matriz de opinión de que la integración compromete la seguridad doméstica en tanto se liberan los controles fronterizos en los esquemas de integración. Especialmente cuando estos buscan trascender lo meramente económico y apuntan a la desaparición de los mencionados controles entre los países que comparten los espacios involucrados.

Mucho se ha dicho con respecto a esta aparente contradicción entre integración y seguridad. Se argumenta que en la medida en que las fronteras sean menos controladas en aras del favorecimiento del libre tránsito de personas, bienes y servicios, la defensa y el mantenimiento de la seguridad de las mismas será más complicada por cuanto compromete necesariamente la protección nacional del Estado del que se trate.

Sin embargo, nos proponemos revisar estas nociones para ver que tan cierta es ésta aparente paradoja. A efectos de esto, es oportuno traer a colación el concepto de Seguridad Humana que enunciara el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su Índice de Desarrollo Humano del año 1994. Dicho concepto buscaría "equiparar seguridad con la noción de humanidad en vez de territorios, con el desarrollo en lugar de las armas, al examinar la perspectiva nacional y la internacional en materia de seguridad humana" (PNUD, 1994).

En este marco el nuevo paradigma de la seguridad comprende la noción de desarrollo humano sostenible, identificando la perspectiva de la paz como fruto de una nueva forma de desarrollo en cooperación y la reestructuración de las instituciones globales, desplazando así el tratamiento de la seguridad como un tema netamente militar. Con la incorporación de nuevas realidades socio-políticas: nuevos actores que amenazan la seguridad motivados por razones de tipo social y político, nuevas amenazas como las armas de destrucción masiva y su transporte y contrabando, los peligros sociales que representa la inmigración descontrolada, por nombrar sólo algunas de las consideraciones que deben hacerse al momento de estudiar las perspectivas de la seguridad fronteriza, no es descabellado afirmar que las concepciones clásicas de la seguridad en términos militares ya no bastan para atender satisfactoriamente las necesidades reales. Por esto, es necesario reconsiderar la forma en que entendemos las realidades que rodean al aparente dilema seguridad-integración desde un marco mucho más amplio.

Para lograr la ampliación de dicho marco convendrá analizar esquemas de integración tales como el que tiene lugar actualmente en la Unión Europea, específicamente en lo referido a la Zona Schengen y a la Política Exterior de Seguridad Común de la Unión. En esta se liberan todas las fronteras nacionales dentro de la Unión pero se prioriza la seguridad colectiva de las fronteras exteriores del bloque a la vez que se deciden las directivas e iniciativas coordinadas de los Estados Miembros.

En función de lo anteriormente expuesto, el presente trabajo tiene como meta realizar algunas consideraciones en materia de formulación de políticas de integración con la debida atención al tema de la seguridad fronteriza, partiendo de un concepto de seguridad más amplio y humanizante a la vez que hacemos el estudio descriptivo del referido esquema integrativo. Buscaremos así ayudar a tender un puente entre lo académico y lo pragmático para ahondar en una nueva concepción de seguridad fronteriza en la cual estos términos no estén en oposición.

2. ¿Qué es la seguridad?

Para precisar a nivel de definiciones el problema planteado y la forma en que se interrelacionan los campos bajo análisis, es necesario acudir directamente a los conceptos que pretendemos desmitificar. En este sentido, por seguridad, en su acepción más lata, podemos entender "la exención de peligro o daño" (Ossorio, 2005:872). A este mismo respecto, la Escuela Superior de Guerra de Brasil señala a tenor del concepto de Seguridad Nacional lo siguiente:

Seguridad Nacional es el grado relativo de garantía que, a través de acciones políticas, económicas, psico-sociales y militares, un Estado puede proporcionar, en una determinada época, a la Nación

que jurisdiccional, para la consecución y salvaguarda de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos existentes o previsibles. (Littuma, 1974)

En el caso concreto que nos ocupa, es decir, seguridad y defensa fronteriza, podemos entender que ésta se referirá a todas aquellas medidas que se implementan en el marco de una política exterior para evadir o imposibilitar el desmejoramiento de la situación fronteriza de un determinado Estado con arreglo a sus circunstancias físicas y políticas².

Como resulta obvio del precedente postulado, el tema de la seguridad fronteriza está íntimamente ligado con el de la soberanía a lo externo. Desde la premisa de la soberanía en su concepción clásica o Westphaliana, concordamos con lo reseñado por Dobos (2012) en qué ésta supone el límite infranqueable en el cual otros Estados o actores deben abstenerse de ejercer cualquier acto que menoscabe o desmejore la posición de dominio y monopolio del orden y el poder punitivo. De esta manera, vemos que el ejercicio de la soberanía por parte de un Estado excluye la posibilidad -legalmente al menos- de que cualquier otro actor quiera adelantar actividades prohibidas por el soberano o que lesionen sus intereses.

Ahora bien, con la aparición de nuevos actores y la mutación de las dinámicas internacionales y aquellas que se presentan entre Estados e individuos como producto del proceso globalizador que se ha visto acelerado en la modernidad, sería muy reducido y terriblemente excluyente el entender a la seguridad fronteriza como precaución que se toma sólo con ocasión de las actividades de otros Estados, fronterizos o no. Sin embargo, sobre este particular haremos referencia más tarde. Lo que es importante acotar en este momento es que la frontera y su protección sirven, tal como ha postulado Bauman para "marcar la diferencia entre el nosotros y el ellos" (2007:104). De esta forma, serán enemigos quienes estén al otro lado de la valla sin que les esté permitida la entrada y contra ellos -o con el fin de mantenerlos de ese lado de la valla- va dirigida la política de fronteras que formula un determinado Estado.

2.1. Seguridad clásica

A efectos de mantener a esos 'ellos' a raya, los Estados disponen planes, políticas e iniciativas para reforzar la situación de dominio y control sobre sus espacios fronterizos. A esto nos referíamos anteriormente con las medidas que se implementan para evitar el daño o puesta en peligro de la situación limítrofe del Estado. Estas medidas van desde la construcción de infraestructura para impedir el acceso al territorio³ hasta el mantenimiento de puestos de control o destacamentos militares en puntos especialmente estratégicos de los territorios fronterizos.

Es por esta razón que hemos dado en denominar a este tipo de medidas profundamente enraizadas en la tradición de protección fronteriza de los países como seguridad clásica o coactiva, por cuanto pretende el ejercicio de la constrictión o dominación en términos de fuerza para lograr un determinado objetivo, político y geográfico en este caso. Esto es, mantener al 'enemigo' fuera de las fronteras, ya sea imposibilitándole el paso o bajo la amenaza de uso de fuerza o inclusive su eventual uso.

Esta práctica de seguridad fronteriza clásica, es la que hasta ahora ha predominado en el hacer de los Estados. Por esta razón hacíamos referencia con anterioridad al concepto de la soberanía Westphaliana, ya que la idea que subyace en este tipo de ejercicio de despliegue de fuerza en los espacios fronterizos parece buscar la defensa del territorio con el sólo objetivo de no sacrificar los espacios a las amenazas de los vecinos o en su defecto, no ceder el territorio. De esto se desprende, necesariamente, que la puesta en práctica de políticas fronterizas por parte de los Estados obedece al mantenimiento de la integridad territorial y de la autonomía política con arreglo a los ámbitos dónde el Estado ejerce su soberanía.

Es indiscutible que ésta noción es la consecuencia de la razón de ser del Estado-Nación tal como lo venimos entendiendo hasta nuestros días. Cuando la unidad político-territorial más básica es sin duda el Estado, este buscará por todos los medios preservar su integridad, entendiendo -como decíamos antes- que todo aquel que se encuentre del otro lado del límite, es necesariamente el enemigo. Y aunque parezca contradictorio, la buena vecindad, tan proclamada en discursos que se pretenden fraternos a través de la historia, se termina transformando en una suerte de disuasión recíproca por efecto de la amenaza del uso de la fuerza si un Estado colindante intenta aventurarse en el territorio de otro. Indudablemente esta tendencia, consolidada por demás, viene a confirmar lo dicho por Sartre cuando escribía que el infierno son los otros.

2.2. Viejas y nuevas amenazas a la seguridad fronteriza

Partiendo de lo antes establecido sobre la forma de encarar los problemas fronterizos desde la perspectiva de la seguridad clásica, conviene identificar cuáles son los problemas o amenazas con las que lidia o que busca atender dicha concepción, para poder a partir de esto determinar si dicho concepto cumple con el objetivo propuesto. En este sentido, destacábamos que, primordialmente, el sujeto de mayor atención cuando se formulan las políticas de seguridad en materia de fronteras y límites es personificado en la entidad de los Estados colindantes o limítrofes, o incluso aquellos que por intereses políticos podrían suponer una amenaza a la integridad territorial o a la autonomía política del Estado en cuestión.

A pesar de ser los otros Estados la cara más visible de las amenazas a la seguridad territorial, no son ni siquiera de lejos, la única. Tal como mencionábamos anteriormente, las realidades cambiantes de nuestros tiempos han dado paso a nuevas formas, actores y motivos políticos para los conflictos que pueden llegar a poner en jaque los límites de los Estados. Una visión sencilla y a la vez explicativa de este fenómeno asociado a los nuevos actores es la presentada por Van Creveld en su libro *La Transformación de la Guerra*, en el cual, valiéndose de la idea de los conflictos de baja intensidad -o CBI según los trata el traductor por sus siglas castellanas- presenta la realidad de las nuevas amenazas concretadas en distintas formas de hacer la guerra. Estas, a su vez, precisan nuevos actores y nuevas técnicas. Esto debido a la realidad fundamental de que después de 1945 y el fin de la Segunda Guerra Mundial, ya la forma en que se condujeron los conflictos en su mayoría no fue la misma. En este sentido se los clasificó en función de lo que el autor denominó como su 'intensidad' (Van Creveld, 1991:IX-X). A continuación exploraremos someramente algunas de estas nuevas manifestaciones.

Una muestra de lo apuntado por Van Creveld sobre los CBI y sus actores toma forma a partir de la década de 1950 y en adelante con los procesos independentistas que se dieron sobretodo en el Asia y en el África, la sociedad internacional observó el surgimiento de nuevos actores que vendrían a atentar precisamente contra esos bienes protegidos por la gestión fronteriza de los Estados, Nos referimos, naturalmente a los llamados movimientos de liberación nacional que se articularon con ocasión de procesos de secesión o independencia. Estos tenían por objetivo principal, según Mitchell "el cambio del orden político o la separación del Estado" (2000:17). Lo destacable en estos casos, es que trastocaron la noción clásica de que el enemigo se encuentra siempre afuera y dieron a entender a los decisores qué, en ocasiones, la amenaza está adentro. En este sentido, la gestión por el mantenimiento de la integridad territorial y la formulación de políticas en materia fronteriza debieron ser revisadas, especialmente en aquellos casos donde los denominados movimientos irregulares⁴ se radicaban espacialmente en los espacios limítrofes. Tal es el caso, a título de ejemplo, del Ejército de Liberación Nacional de Colombia o ELN por sus siglas, el cual ejerció dominio *de facto* en sectores fronterizos del Estado colombiano, incluso convirtiéndose en una amenaza limítrofe para Venezuela.

Aunado a un vecino potencialmente agresor o a fuerzas beligerantes irregulares con intenciones políticas propias, con el devenir del tiempo nuevos actores han venido apareciendo que también se han constituido como amenazas y como factores a ser tenidos en cuenta al momento de articular la política fronteriza de un Estado. Uno de tales nuevos actores, son las fuerzas mercenarias que pueden actuar para intereses privados o a cuenta de un tercer Estado⁵. Sobre el rol de las ahora denominadas Compañías Privadas de Seguridad,

conviene revisar lo escrito por Kaldor (2001) sobre el rol de estas fuerzas en las guerras de la antigua Yugoslavia. Estas cooperaban con un bando o con otro según el contrato lo dictaminara o la paga lo soportara, y al no tener una identificación nacional o política clara, constituían potencialmente una amenaza para todos los actores que se encontraban en beligerancia abierta o no.

A respecto de estas fuerzas y la peligrosidad que plantean a la integridad territorial diremos que es especialmente delicada, ya que dichas compañías pueden o no estar identificadas con señas militares que las identifiquen como enemigos o si quiera como combatientes. En el caso de que no lo estén, podrían colarse por los puntos de cruce fronterizos sin ser detectados desde otro país y poner en jaque desde adentro la integridad territorial del país.

En este punto es preciso hacer algunas consideraciones con respecto al aspecto teórico del estudio de la seguridad para darnos parámetros más claros sobre las preguntas a realizar para encaminar mejor la comprensión de dicho constructo teórico. Esto lo haremos siguiendo de cerca los preceptos propios del campo de estudio denominado Estudios de Seguridad Internacional. En este sentido Buzan y Hansen refieren que varios de los principales debates de ésta área- que además competen íntimamente al estudio que adelantamos- son entre otros "Si se prefiere al Estado como objeto de referencia," y por otro lado refiere también la problemática de "si se incluye a las amenazas internas al igual que a las externas" (Buzan y Hansen, 2008:10-13). A tenor de esto, hemos decidido, tal como se ve reflejado hasta ahora, ser lo más inclusivos posibles en la determinación de qué factores constituyen amenazas a la seguridad e integridad del territorio de un Estado. La razón de esto obedece a que para plantear una política estatal comprehensiva en materia de fronteras, con el Estado como miembro ejecutor -lo cual responde al primero de los señalamientos de Buzan y Hansen-, es indispensable tratar de prever cuantas amenazas sean concebibles.

Por esta misma razón no es controvertido, ni especialmente descabellado, plantear que el estudio de las amenazas y realidades que signan el tema fronterizo puede ser atendido desde una perspectiva primordialmente estado-céntrica, en tanto que es el Estado quién gerencia, planifica y efectivamente defiende y mantiene sus límites. Esto, sin embargo, no puede significar que sea tomado como el único actor capaz de producir resultados significativos en la materia. Por esta razón, abordaremos seguidamente a otros sujetos que hacen -o pueden hacer- vida en los espacios a cuyo respecto hemos centrado este estudio.

Incluiremos en esta lista a las llamadas organizaciones o individuos que perpetran actos terroristas, definidos estos como "la práctica de recurrir sistemáticamente a la violencia contra personas o cosas ajenas a conflictos armados en curso, con el fin de provocar terror" (Falcón e Iglesias, 2002:22). Dicha definición por sus actos y no por su entidad, responde al deseo de

pragmatismo en la identificación de quienes pueden ser dichos actores. De igual forma, responde a la realidad política de que no existe -ni en la doctrina ni en los foros políticos internacionales- una definición de terrorismo que satisfaga a las voluntades políticas y jurídicas de los Estados involucrados. No obstante, antes que descartar a las organizaciones o individuos terroristas o diluirlos en formas más genéricas de violencia, creemos que es menester poner la lupa sobre ellos ya que con características muy diferenciadas, son un nuevo actor al cual debe hacerse cuidado.

De la misma forma que habíamos mencionado que las fuerzas mercenarias plantean problemas para su identificación y además tienen mucha mayor facilidad de movimiento que los ejércitos regulares clásicos, los grupos o individuos terroristas son aún más difíciles de identificar por cuanto normalmente parecen civiles y se mezclan con los mismos. Así, no sorprende ver a una cantidad de personas transitando por un paso fronterizo concurrido, lo que puede llegar a ser inesperado es que una de esas personas en realidad se encuentra en situación de traspasar la frontera de un país para reunirse con el resto de una célula terrorista que en pocos días hará volar una concurrida estación de tren, como en el caso de Atocha en Madrid en el año 2004 o más aún, secuestrar aviones comerciales para estrellarlos en hitos de la ciudad como ocurrió en Nueva York en 2001.

El principal problema de estos grupos, es que con un personal relativamente reducido y típicamente incomunicado entre las distintas células, el potencial de daño es inconmensurable. Precisamente por el hecho de que potencialmente, puede ser cualquier persona que transite en la calle o que esté en la cola de un determinado puesto fronterizo para hacer inmigración y entrar de manera perfectamente legal al país, sin saber que en realidad esa persona es una amenaza a la seguridad nacional.

Ahora bien, hasta este punto hemos utilizado como elemento de categorización la vigencia en el tiempo de distintos tipos de amenazas a la integridad territorial y a la independencia política del Estado. Sin embargo, este criterio es excesivamente sesgado y sería poco eficiente si se plantearan la integridad y la independencia de la nación como los únicos bienes protegidos al momento de formular la política fronteriza de un determinado Estado. Es por esta razón que conviene analizar a través de un marco más amplio cuáles son los valores y los bienes que se protegen a través de la ejecución de programas de seguridad nacional enfocados a la protección de los límites.

El primer objetivo de cualquier planteamiento de una política coherente de fronteras es lo que ya hemos mencionado repetidas veces en cuanto a la protección de la soberanía, la integridad y la independencia en sentido físico y político del Estado. Pero, aunado a esto, existen otros ordenes sociales, políticos y económicos que deben ser atendidos y que nos conducirán eventualmente a la pregunta de sí la seguridad en términos clásicos como hemos dado en

llamarla, satisface todos los requisitos que deben ser ponderados por el decisor a la hora de formular planes de gobierno en materia fronteriza que respondan a las necesidades reales de los gobernados.

Entre algunas de estas necesidades a las que hacemos mención, se encuentran aquellas asociadas a la seguridad ciudadana de las poblaciones fronterizas, las realidades económicas de todo el Estado para el que se pretenda idear un plan de fronteras, como por ejemplo agroindustria, producción y especialmente en materia de servicios.

Otros factores igualmente importantes que deben ser considerados para una comprensión holística de las problemáticas fronterizas son aquellos asociados con los temas sociales en sus espectros más amplios, situaciones como pobreza, subdesarrollo y su impacto en actividades que pueden amenazar el bienestar de los seres humanos que pueblan las zonas fronterizas y en última instancia, ser germinador de problemas políticos, sociales y económicos. En este respecto resaltamos con sobrada justicia lo dicho por Cartaya y D'Elia (1994) en tanto que la falta de una buena planificación gubernamental de carácter socio-económico y la consecuente pobreza que trae como consecuencia el crecimiento -o decrecimiento- generan iniquidades.

Son precisamente estas iniquidades las que sirven de caldo de cultivo para las situaciones de pobreza crítica que conducen a altos índices de criminalidad y el desarrollo de actividades económicas de contenido ilícito, que al estar en sectores fronterizos terminan por convertirse en causas de amenaza y atención por parte de las autoridades políticas que implementan los regímenes fronterizos. El caso más insigne de la pobreza y las desigualdades que comentábamos anteriormente y además central al estudio que deseamos adelantar, es la inmigración ilegal así como el del contrabando de bienes, legales o no⁶, que pone en jaque de forma preocupante la seguridad estatal y que demanda una vigilancia sensible y atenta de todos los espacios de entrada a un determinado país.

Algunos factores que son producto de los problemas que hemos descrito con anterioridad son aquellos relacionados a otros tipos de amenazas en materia de seguridad fronteriza, en este sentido nos referimos a las problemáticas del narcotráfico y el crimen organizado nacional e internacional. Como Brynjar y Skjolberg han estipulado sobre las causas del terrorismo -que hasta cierto punto le son extensibles al crimen organizado- en su dimensión societal, factores como el impacto de la modernización, el rápido crecimiento económico sin planificación social, las iniquidades económicas, el nivel de democracia y gobernabilidad del Estado del que se trate, la fortaleza y arraigo histórico del orden institucional establecido y la mala distribución de la riqueza y el empleo son todos factores que inciden en el desarrollo de las precondiciones necesarias para que la gente pueda relacionarse subjetivamente con la idea del terrorismo como vía idónea y moralmente justificable para acudir a este o incluso al crimen transnacional organizado (Brynjar y Skjolberg, 2000:14-15).

3. Respuestas a las amenazas fronterizas

Habiendo precisado algunas de las principales amenazas que existen al momento de determinar cuáles son los factores a atender para la formulación de una política fronteriza exitosa, procederemos a examinar las dos vertientes principales de respuestas que orientan la gestión pública en materia de planificación en esta área especialmente sensible de la actividad estatal en la que se despliega la soberanía. Es precisamente en la concepción que orienta a la respuesta que se dé a la temática de fronteras donde yace el factor más importante en la consideración que deseamos realizar con ocasión de este trabajo. Existen dos grandes grupos de respuestas a las amenazas que antes hemos descrito, que favorecen a cada una de las vertientes de reforzamiento de la seguridad clásica o en su defecto el enfoque integrativo como solución común a problemas comunes. Así el planteamiento, cabrá preguntarse ¿En la aparente disyuntiva entre seguridad, en los términos en que la hemos definido, y la integración, qué se favorece?

Para desarrollar lo anterior, haremos algunas consideraciones sobre la naturaleza y los tipos de solución de cada una de estas vertientes ideológicas aportan en materia de control fronterizo.

3.1. Medidas de seguridad clásica

Este enfoque de acción y planificación parte de la premisa de que es el propio Estado, sin el concurso de ningún otro actor, el único encargado de la defensa, vigilancia y reacción a cualquier amenaza en materia de fronteras, por cuanto la inclusión de otros actores compromete la independencia del Estado. Es también parte del sustento jurídico y político de esta noción la concepción de que al ser el Estado el detentador del monopolio del ejercicio de la violencia legítima por efecto de la obligación social producto del pacto, encargado evitar la guerra de todos contra todos (Hobbes, 1887), sólo él puede hacer violencia de forma legítima y cohonestada socialmente o implementar las medidas de fuerza que sean necesarias para el mantenimiento de la paz, el orden y la estabilidad en sus fronteras. Esta visión está íntimamente ligada a la noción de seguridad clásica que apuntábamos anteriormente.

Algunas de las medidas típicas en los regímenes de planificación de vigilancia fronteriza de este signo son, ante la amenaza exterior como por ejemplo la invasión enemiga en una hipótesis de guerra bien preparada: el cierre de las fronteras o la restricción del paso por los puntos de control. De igual manera se hacen presentes en mayores números los efectivos castrenses para asegurar la efectiva vigilancia de la zona si esta está en alerta. Y en última instancia, ante la presencia del enemigo se militariza totalmente la zona y se disponen los planes de batalla para encarar el peligro.

En cuanto a la forma de atender problemas como los presentados por las fuerzas mercenarias o los movimientos de liberación nacional, se aplican en menor entidad los mismos mecanismos de corte militar a los que habíamos hecho mención con anterioridad. Sin embargo, se pone el énfasis en la prevención más que en la afrenta directa a la amenaza, en la esperanza de que la mejor política para lidiar con este tipo de amenazas es la seguridad preventiva y la demostración de fuerza como forma de disuasión a cualquier enemigo que no sea plenamente visible. Similares medidas son aplicadas a las situaciones presentadas por la inmigración ilegal y el contrabando, especialmente por vía del reforzamiento de los controles fronterizos. La idea que subyace aquí es un mayor nivel de prevención, expresado en controles, requisas y medidas de este orden para detectar cualquier, persona, mercancía u objeto sospechoso que pudiese estar siendo ingresado al territorio de un Estado sin atención a la legalidad pertinente.

Hasta ahora en términos históricos, podemos constatar que para resolver los problemas que atentan directamente contra la seguridad nacional, esta visión tradicional de la seguridad fronteriza es bastante efectiva. Sin embargo la aplicación de esta forma de acción y planificación cae en lo que ha sido denominado el paradigma de la securitización. Esto se refiere a que el tratar al que 'está del otro lado de la valla' como extranjero⁷, se genera desconfianza recíproca lo cual, en el marco del miedo por la seguridad personal conduce a en cerrarse tras muros cada vez más altos y a armarse aún más pesadamente contra la amenaza que supone ese otro (Bauman, 2007:107-109).

El problema de estos muros que bajo la visión clásica de la seguridad y defensa de los espacios fronterizos es que precisamente, en la medida en que se van volviendo más y más altos, se pierde de vista la dimensión real de los problemas. De igual manera, la capacidad real de lidiar satisfactoriamente con dichos problemas se reduce a la capacidad que posea el Estado como único actor que hace frente de forma no coordinada -en relación a otros que podrían estar en situaciones similares- a todas estas amenazas.

Tal como hemos logrado sacar en claro, estas amenazas no son sólo otros actores, estatales o no. También hay situaciones estructurales referidas a la forma, gobernabilidad y a los estándares democráticos de los Estados que pueden o no potenciar o crear la 'infraestructura de cultivo' necesaria para que problemas como la inmigración ilegal y otros que hemos tratado hasta ahora, se presenten. Ejemplo de esto pueden ser las condiciones de pobreza extrema que se presentan en zonas desatendidas de los territorios limítrofes de los Estados. Dichas condiciones de pobreza normalmente vienen acompañadas de cruces ilegales entre los límites de los Estados en busca de un modo de vida que permita la subsistencia aunque sea en condiciones mínimas, pero a su vez, puede ser la situación óptima para que los habitantes de dichos territorios se involucren en actividades que puedan desmejorar la situación de relativa seguridad clásica que exista en dicha zona.

De igual forma, la misma noción del extranjero que venimos trabajando hace que cuando un determinado Estado cree haber erradicado gracias a una política determinada una actividad que podría ser ilegal -pensemos aquí en el abigeato- no hace sino trasladarla al otro lado de la frontera. Esto hace que el problema que erradica un Estado, se convierta en un problema nuevo para el vecino. O peor aún, se convierta en un problema aún más grave para ambos por cuanto se configuran redes de crimen organizado ahora transnacionales.

Las amenazas, viejas y nuevas, son ahora exponencialmente muchas más y su capacidad de seguir aumentando en número no parece disminuir con el paso del tiempo. Especialmente cuando los factores que hemos apuntado como pobreza e ingobernabilidad, sigan existiendo. Esto es a la vez consecuencia y causa de la forma en la cual el problema de la seguridad de las fronteras ha sido tratado de forma tradicional. El circunscribir los esfuerzos contra las causas y los actores que amenazan la situación fronteriza del Estado a las capacidades que éste posea, no puede ser la solución viable que genere bienestar y seguridad holística. Esta conclusión es evidente de suyo, por cuanto si todos los Estados poseyeran las capacidades para dar abasto a sus necesidades sin el concurso de otros Estados, o en su defecto, si los recursos disponibles para lograr las metas planteadas fueran suficientes para todos los jugadores en el tablero, probablemente no existirían del todo los problemas fronterizos.

Pero existiendo como lo hacen estos problemas, son la mejor evidencia de que el Estado -cualquiera que éste sea- no se basta solo para alcanzar sus objetivos⁸.

3.2. Integración y seguridad común

Esta lógica de interdependencia que existe actualmente entre los Estados que componen la sociedad internacional, levanta cuestionamientos que han sido recogidos desde hace ya un par de décadas. Especialmente célebre y propia al caso que pretendemos abordar es la noción de la 'interdependencia compleja' desarrollada en el seno de la disciplina de las Relaciones Internacionales por dos de los grandes autores de esta ciencia, que fueron Joseph Nye y Robert Keohane en su libro *Power and Interdependence* del año 1987. En dicho libro, los autores exploraron las formas asociativas que se habían ido desarrollando en los años precedentes a la obra con las características que les eran propias, a este respecto se puede destacar que:

Estos teóricos reconocieron que las muchas y complejas conexiones transnacionales e interdependencias entre los Estados y las sociedades aumentaban, mientras que el uso de la fuerza militar y el balance de poderes como técnica estaban a la baja, aunque seguían siendo importantes. (Crane & Amawi, 1997)

La teoría de la interdependencia compleja viene profundamente ligada a lo que habíamos estado trabajando hasta ahora referente a los lazos que operan de forma cada vez más vistosa en la solución de los problemas que afectan a más de un Estado. Ante lo escaso de los recursos y las situaciones potencialmente conflictivas que se pueden presentar cuando se lidia con un determinado problema, la cooperación se convierte casi en un mandato. Y los procesos asociativos y cooperativos se convierten en el mejor instrumento para el logro de objetivos políticos comunes.

Esta interdependencia está a la base -aunque no explica de forma exhaustiva ni completamente satisfactoria- de las ideas que aquí pretendemos explorar sobre la integración y la seguridad común y como estas no están reñidas entre sí. Una vez que se logra entender que el 'extranjero' no es necesariamente nocivo, peligroso o si quiera hostil y que además, está aquejado -en tanto actor estatal- por problemas probablemente muy similares a los que aquejan al Estado que otrora le proyectara como enemigo o amenaza. De esto surge no sólo la intención de cooperar, sino además la concientización de lo necesario de dicho proceso. Esta consciencia tiene además la ventaja de que relativiza las enemistades y potencia la cooperación.

Es precisamente la proyección sostenida y mutuamente beneficiosa de los ejercicios cooperativos entre los Estados la que en último término da cabida al inicio de procesos de integración que permitan lidiar de manera mancomunada con los problemas existentes en los territorios de los Estados que se presten mutua asistencia. Es por esta razón que con anterioridad hacíamos referencia al carácter transfronterizo de los problemas que aquejan la situación de seguridad de los Estados en sus territorios limítrofes. Las amenazas de las que hablábamos afectan de igual manera a todos los actores estatales que comparten un determinado espacio geográfico que les sirve de frontera entre ellos.

La integración como forma última de asociación cooperativa entre Estados que persiguen objetivos similares y gerencian los recursos disponibles de forma más o menos común para la obtención de dichos objetivos, parece ser una respuesta más idónea para enfrentar las amenazas que se presentan en materia de seguridad fronteriza a la vez que sus causas -las cuales hemos trabajado también aquí someramente-. Esto especialmente cuando se considera el carácter socio-económico de la génesis de algunas de las amenazas que hemos planteado. En la medida en que las iniciativas de cooperación-integración de corte económico se solidifiquen en el aspecto social, los beneficios obtenidos, si son bien distribuidos en términos de políticas sociales y económicas y se traducen en una planificación gubernamental en el combate contra la pobreza y las desigualdades, pueden actuar como factores que desestimulen la potenciación de causas de amenaza.

4. Seguridad humana

A respecto de esta visión de las amenazas fronterizas donde es el desarrollo sostenible y el aseguramiento de estándares mínimos por parte de los Estados en materia socio-económica la mejor garantía para eliminar dichas amenazas, surge el nuevo paradigma de qué es seguridad, concretado en la expresión seguridad humana.

Según el Grupo de Investigación Social del Siglo XXI, el concepto de seguridad humana como contraposición al concepto clásico de seguridad, empieza a tomar auge a partir de su inclusión en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 elaborado por el PNUD. A respecto de este nuevo planteamiento de la seguridad se indica que "en él se pone de manifiesto la necesidad de configurar un nuevo paradigma de la seguridad que deje de considerar al Estado como el centro de la misma y coloque en este lugar a la persona." (GISXXI, 2011)

Dicha noción parte de la premisa de qué la seguridad debe ahora medirse en términos del nivel de preocupación que cualquier persona debe tener por las circunstancias de su vida cotidiana compuesta por áreas como el trabajo, el desarrollo integral, el acceso a bienes básicos como educación y vivienda y el cumplimiento de sus derechos humanos, por nombrar unos pocos (PNUD, 1994). Así se entiende que la seguridad se mide en dos dimensiones. Estas son -según las define el mismo reporte- libertad del miedo o *freedom from fear* y la libertad respecto de la necesidad (*freedom from want* en el original).

En cuanto al primer factor, este ensalza la labor del Estado como agente al servicio del individuo. En razón de esta subordinación, el Estado mantiene la labor primaria de resguardar a su pueblo contra males como la guerra, la violencia o la represión que puedan desmejorar o impedir el desenvolvimiento pleno, normal y pacífico de la vida de sus habitantes. En este sentido tiene muchas similitudes con el concepto clásico de seguridad, aunque cambia los términos de la relación por la cual el Estado adelanta estas actividades. No es ya por el mantenimiento de la independencia política que se ve amenazada por factores externos, sino por el mandato que le ha sido conferido por vía del pacto político por sus habitantes.

Por otro lado, el segundo componente de esta nueva visión de la seguridad, referido al verse libre de necesidades básicas acuciantes, "pone el acento en la obligación de satisfacer las necesidades básicas de las personas, una cobertura imprescindible para poder llevar una vida segura y digna" (GISXXI, 2011). Y es precisamente este segundo componente el que da la visión holística a la cual hemos buscado hacer referencia desde el inicio de este trabajo. tal visión categoriza las amenazas a la seguridad en económicas, alimentarias, de salud, ambiental, personales comunitarias y políticas. La conclusión clara de este enfoque es que todas estas causas o amenazas son partes esenciales que deben ser atendidas de forma integral para evitar poner en riesgo la seguridad

tanto de la persona humana como del Estado. Esto debido a qué tales necesidades son interdependientes en tanto reflejan el carácter polifacético del ser humano en la expresión de sus necesidades vitales.

Nota aparte del Informe del PNUD del año 1994 merece la proposición de líneas estratégicas en materia de políticas de seguridad que hace el referido instrumento. Estas son una serie de proposiciones que abarcan las líneas orientadoras que deberían ser implementadas por los Estados como máximas de coordinación en la búsqueda del logro de la seguridad humana integral. En este sentido, el informe distingue la primacía de los DDHH, tanto en su cara de Derechos Civiles y Políticos que presuponen el no actuar de forma lesiva al Estado con respecto a las situaciones jurídico-subjetivas de los particulares en su esfera ciudadana y personal, como en los denominados Derechos Económicos Sociales y Culturales que disponen obligaciones de cumplimiento inmediato y progresivo para el aseguramiento de condiciones de vida dignas y propias de los seres humanos⁹.

De seguidas, el informe dispone lo que denomina el enfoque ascendente o *bottom up approach* que consiste en la consideración de los problemas públicos desde la esfera del individuo y de ahí ascendiendo a como los estos afectan a los grupos sociales reducidos y así hasta conformar la nación y entendiendo que los problemas de la nación son en último término la consecuencia de la afectación de la seguridad personal del individuo.

Esto se conecta muy íntimamente con la siguiente de las guías que identifica el informe del PNUD que es la opción por la política y específicamente -y aquí otra de las orientaciones- el multilateralismo. Decimos que se conecta por cuanto si continuamos la proyección desde el individuo y vamos escalando niveles de análisis, nos encontramos con que eventualmente los problemas afectan a más de una nación. Es por esta razón que nos referíamos anteriormente a la teoría de la interdependencia compleja, que se ve no sólo recogida sino muy bien atendida por los postulados del Informe sobre Desarrollo Humano de 1994. Es este instrumento precisamente el que destaca que en la globalización de las amenazas y la respuesta que debe ser igualmente cooperativa y global mediante "la atención a la perspectiva regional de la seguridad y los conflictos, el uso de instrumentos jurídicos internacionales y el uso adecuado de la fuerza." (PNUD, 1994)

Principal al estudio que buscamos adelantar aquí es el llamado al multilateralismo y a la perspectiva regional de los conflictos. Hemos logrado dictaminar que las amenazas son muchas y complejas, por lo cual requieren soluciones igualmente multidisciplinarias y cooperativas. Sin embargo, a efectos de poder vislumbrar si realmente es factible el desmejoramiento de una en favor de la otra, haremos algunas precisiones sobre la temática de la integración con relación a la seguridad fronteriza.

Para determinar si en realidad existe la paradoja seguridad-integración, buscaremos ver qué es la integración, cuáles son sus presupuestos y cómo se ha llevado a cabo en distintos ambientes geográficos. Estas precisiones terminológicas, en apoyo de las que ya hemos hecho sobre la nueva visión de la seguridad humana, nos ayudarán a demostrar que la aparente contradicción no es tal, y en los casos dónde por la una se sacrifica la otra, es por problemas en la implementación ya de los esquemas de integración -que no responden a las necesidades o expectativas reales- o por deficientes planteamientos de seguridad común.

5. ¿Qué es la integración?

Sobre la integración, Ossorio refiere que se trata de la "constitución de un todo reuniendo sus partes para la composición de un conjunto homogéneo" (2005:501). Ahora, en lo político, es una consecuencia factible del de la realidad de la interdependencia en tanto que asumimos la imposibilidad de autosatisfacción total de las necesidades orgánicas del Estado, de la cual todos los actores estatales participan en mayor o menor medida. A respecto de ésta, el mismo Ossorio establece que:

(Es) Un concepto del Derecho Internacional Público según el cual no hay ningún Estado que pueda depender exclusivamente de sí mismo, sino que todos ellos se encuentran sometidos a dependencias recíprocas. (Ossorio, 2005:501)

Está claro que dada la multiplicidad de necesidades que los Estados tienen y la relativa escasez de recursos a los que estos deben someterse, sin contar con la desigual distribución de los mismos, la socialización y el trabajo cooperativo son casi un mandato para cualquier Estado que desee sobrevivir. Sin embargo, la historia está cundida de ejemplos en los cuales estos ejercicios de cooperación resultan de formas diametralmente distintas. Esto obedece a las políticas exteriores de los Estados que al interactuar entre sí configuran el teatro de la política internacional o relaciones internacionales.

Las Relaciones Internacionales como objeto de estudio, suponen la situación social forzada de los Estados en función de relaciones de poder que entablan entre sí. Sin embargo, varias teorías que buscan explicar el carácter de éstas relaciones conviven -o lo han hecho- dentro de la disciplina de las RRII. Principalmente, y según refiere Barbé "las lecciones del profesor Wight (...), pusieron las bases de lo que se ha dado en llamar las tres grandes tradiciones de pensamiento en las relaciones internacionales" (Barbé, 2003:42). A este respecto, la autora refiere que tales tradiciones se identifican con las visiones de la sociedad de tres eminentes filósofos políticos: Nicolás Maquiavelo, Hugo Grocio y Emmanuel Kant.

La relevancia de las caracterizaciones de estos autores, según refiere Bull consiste en que son representaciones modélicas que buscan explicar la naturaleza de la sociedad internacional (Barbé, 2003:47). El mismo autor también cambia ligeramente las denominaciones y los personajes históricos de referencia de cada una de las visiones, al identificar al realismo con Thomas Hobbes, a la visión racionalista con John Locke mientras que la visión Kantiana permanece asociada al cosmopolitismo o revolucionismo.

Según Bull las tres tradiciones se basan en "una premisa de partida sobre la naturaleza de las relaciones internacionales y, a partir de la misma, en un conjunto de normas de comportamiento internacional" (1977:361). Dicha naturaleza y comportamientos generadores de normas se reflejan en la calidad de las interacciones que sostengan los autores. En este sentido, en la visión Hobbesiana las relaciones serán conflictivas y los procesos cooperativos -dentro de los cuales sumiremos a la integración- están casi totalmente descartados, a menos que se trate de ejercicios de sumisión donde un Estado con poder efectivo ejerce control vertical sobre otro u otros Estados de menor potencial de coacción.

Sobre la visión de la naturaleza de las relaciones internacionales que adelanta la escuela de pensamiento Kantiana, identificada con el cosmopolitismo, tal vez el mejor ejemplo puede extraerse de la lectura del clásico *Sobre la Paz Perpetua de Kant*. En él, el autor apuesta por una federación mundial de Estados con un gobierno parlamentario (Kant, 1795). Esta visión entiende que los individuos, como agentes globalizadores ampliarán el rango de las interacciones económicas y especialmente políticas hasta ensanchar los ámbitos de gobernabilidad de los Estados. Esto induciéndolos lentamente a la formación de una federación mundial de Estados, donde los ciudadanos lo sean de todo el planeta más que de un país en particular hasta lograr finalmente la pérdida de relevancia por completo del Estado (Barbé, 2003:59). En ese contexto, las relaciones que tienen lugar entre los habitantes de los países son de perfecta cooperación y amistad, descartando la violencia propia del entendimiento Hobbesiano de las RRII y de la sociedad internacional.

En la visión Lockiana o racionalista-liberal, la premisa es que los Estados dejados a su libre albedrío compiten, descartando el elemento de la violencia como medio de dominación propio de las relaciones según las entiende el realismo político. Por ésta razón, la visión de John Locke admite que en función de la obtención de beneficios comunes que potencien la situación individual de cada uno de los participantes, la cooperación tenga lugar. Esto permite formas asociativas más estructuradas donde los intereses pueden identificarse hasta un mayor punto hasta formar acuerdos sólidos que permitan cooperación efectiva y logro de objetivos políticos comunes de forma acertada y beneficiosa para todos los involucrados.

A respecto de esta última noción que hemos presentado, no es casual que inicialmente se identificara con Hugo Grocio, padre del derecho internacional público. Este veía desde su manera más incipiente las formas cooperativas y asociativas en las cuales los Estados se reconocían en igualdad y empezaban a tener relaciones desde la base de la soberanía como suerte de elemento de personalidad que habilitaba a los soberanos a entenderse entre ellos a nombre de sus Estados. Dichas relaciones son posibles sólo bajo la premisa de la identificación -aunque sea parcial- de intereses de los participantes de una determinada dinámica social, en este caso la internacional. Y dependiendo del grado de identificación de dichos intereses hablaremos de un tipo u otro de asociación colectiva que permita mejores o peores resultados en función de su cohesión.

Schwarzenberger explicó de forma sumamente práctica cuales son las consecuencias y características de los distintos grados de cohesión entre los miembros del cuerpo político internacional. Dicha categorización fue realizada por el autor utilizando como baremo la compatibilidad o no de los intereses existentes entre los distintos Estados que tomen parte. De esta forma estableció que cuando los intereses están en conflicto, el *modus* que opera entre los Estados es la Ley del Poder. Esto viene a significar que el que tiene poder hace la ley. A este tipo de grupos sociales, el autor los denomina sociedades porque el mero hecho de la cohabitación en un espacio físico común no basta para lograr una identificación de intereses, por lo cual las relaciones son de tipo muy Hobbesiano y cuando no sean de abierto conflicto, serán societales y escasamente cooperativas (1967:11-13).

Puede observarse sin demasiado esfuerzo que ésta parecería ser la señal que identifica a muchos actores que, al menos en su discurso político, buscan adelantar esquemas integradores con supuestos estructurales que no dan la talla.

En segundo grado, están aquellas formas a las que el autor da el nombre de híbridas, por cuanto hay intereses compatibles e intereses divergentes que coexisten entre los actores. Este es un Estado intermedio entre las relaciones que el jurista califica de societales y las comunitarias -que suponen identificación absoluta de intereses-. Aquí el trato entre los miembros de aquellos Estados estará principalmente orientado por la Ley de la Reciprocidad (Schwarzenberger, 1967:15). Vale la pena hacer mención de este estadio particular porque es el que se ve reflejado en la mayor parte de los esfuerzos cooperativos en materia de seguridad fronteriza e integración entre Estados. Ya que aunque no exista la identidad total de intereses, al menos en el tema de la protección de las fronteras comunes, si se observa que no sólo es compatible el deseo de su mantenimiento y defensa sino los medios empleados para que así sea. Claro ejemplo de este *state of affaires* es la Unión Europea, que es hasta ahora el proceso de integración que más éxitos y mayor entidad ha alcanzado

hasta el momento. Incidentalmente, Schwarzenberger sitúa en su momento histórico -el año 1967- al grueso de la comunidad internacional, dividida por bloques regionales o ideológicos más o menos coherentes, en un estadio entre societal y comunitario. A vuelta de casi medio siglo, y a pesar de las modificaciones que la historia ha presenciado, seguimos estando en presencia de un esquema híbrido entre los actores, que es precisamente el que permite la existencia de procesos de integración que eventualmente podrían conducir al tercer estado descrito por el autor.

Por último, el autor hace referencia a la situación en la cual todos los miembros de determinado cuerpo social pueden identificar totalmente sus intereses, donde el modo de trato intersubjetivo está dado exclusivamente por Leyes de Coordinación. A este tercer estado, el autor lo denomina Comunidad. Huelga decir que éste sería tal vez el producto final de esquemas de integración regional que alcanzasen sus cometidos a la guisa de la Unión Europea, sin embargo permanece aún como un *desideratum*.

Si aceptamos como válido el postulado de que el estado actual de las relaciones del cuerpo social internacional se hayan en fase híbrida, pero motivados por un profundo espíritu Lockiano, en el cual es posible cooperar aunque sea difícil. Encontramos aquí el fundamento teórico e histórico que da lugar a los procesos de integración sobre la base de una conducta, si bien no amistosa, al menos cooperativa en función de la compatibilidad de intereses en materia regional. Esto se traduce en la comprensión del multilateralismo político como opción para el logro efectivo de los objetivos comunes en materia política y especialmente de seguridad, sobre todo cuando se evoluciona del concepto de la seguridad como asunto netamente militar y se amplía -tal como hemos pretendido hacer aquí- la noción de seguridad a aquella señalada por el PNUD que construye la seguridad desde el ser humano y la proyecta en niveles sucesivos hasta el Estado y no al revés.

6. Modelos de integración en función de la seguridad

En el marco de los procesos de integración, estos pueden dar origen a un nuevo concepto de seguridad nacional, la cual podría denominarse seguridad regional. Esta denominación hace un claro guiño a la superación de la noción de seguridad nacional que ha imperado durante tanto tiempo en los regímenes cooperativos diseñados por los Estados. Si nos movemos dentro de la lógica histórica en esta materia, se podría plantear que uno de los objetivos indiscutibles de las políticas nacionales en tanto su formulación por parte de los gobiernos es el desarrollo. Si este no se puede dar -o es sumamente complicado al menos- dentro de las fronteras nacionales y por contrario puede darse en un espacio regional, y que por otro lado estando los objetivos de seguridad amenazados por la no viabilidad de un enfoque nacional individual, por el escaso poder económico, político y militar, se podría llegar a la necesidad de la seguridad regional, remplazando los conceptos de nacional por regional.

Según Vieira (2005) el problema fundamental estriba en el rol central que juegan las Fuerzas Armadas de los distintos países -especialmente en el caso latinoamericano- para la determinación de visiones más amplias e inclusivas de seguridad hasta transformarla en un asunto regional. A este respecto ha estimado que:

Los organismos encargados de esta Seguridad es decir los militares tendrían que llegar a formar un solo ejército común, para hacer frente con más fuerza a las amenazas externas y también de la subversión interna. (Nina, 1979:1)

Notoria como ha sido la falta de voluntad político-castrense en la cesión de espacios de poder a través del tiempo y sumamente permeado la concepción clásica de la seguridad que hemos trabajado aquí, nos damos cuenta de que existe un vacío en la idea, práctica y la doctrina de la integración que ha dificultado la puesta en práctica de la misma. No sólo en Latinoamérica sino en el mundo en general con escasas excepciones. Este vacío ha sido llenado por la integración económica, que implica la intensificación de relaciones y sirve con bastante éxito al propósito de nivelar el terreno para que formas de integración más ambiciosas tengan lugar y descartar la conflictividad que es la mayor amenaza de dichos esquemas. A este respecto podemos adelantar que entre más integración haya a nivel económico la probabilidad de conflictos es menor y en condiciones de menor apertura "las probabilidades de conflicto serán mayores, como lo demuestra el caso del Mercado Común Centroamericano cuya Guerra del Fútbol pareciera ser una guerra de mercados." (Vieira, 2005).

Como apoyo de esto, hemos podido ver que -aún con sus dificultades- la preocupación por la seguridad tanto nacional como regional, no es precisamente nueva. Antecedentes de esto podemos encontrarlos inclusive desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. En el período de la post-guerra, como producto del inicio de la llamada Guerra Fría, surgen en Estados Unidos los planteamientos y mecanismos relativos a la Seguridad Nacional y su posterior evolución a la Seguridad Colectiva.

Se crea así en 1946, en Estados Unidos, para tratar los aspectos relativos a la Seguridad Nacional el *National War College*, el cual tendrá gran influencia para la creación en Brasil de una escuela similar, la Escuela Superior de Guerra, tres años más tarde en 1949 y las que siguieron en el resto del continente americano. Según Adam Yarmolinsky (1971) la idea de la creación de tales Escuelas de Guerra seguía la premisa de que el "establecimiento militar tendría un rol institucional en asesorar en política exterior, para lo cual se crearon el *National Security Council* y la *Central Intelligence Agency*." (Yarmolinski, 1971:29)

El objetivo de tal cambio en el pensamiento y la práctica de la seguridad era, en su momento, la lucha contra el comunismo y la preparación con respecto a la agresión externa. Esto es la consecuencia lógica de la dinámica político-militar propia de la Guerra Fría asociada a la guerra en todos los frentes, los cuales incluían el político, tecnológico, social, económico y social entre otros. Dicha lucha contra el comunismo implicaba medidas no sólo de tipo nacional sino colectivas, entendidas éstas según el Departamento de Estado como "el mantenimiento por la acción común, de la seguridad de todos los miembros de una asociación de naciones." (Collins, 1973:281)

Esto implicaba acuerdos internacionales, planes comunes y preparación común para hacer frente al enemigo común que era el comunismo, según refiere Andrés Nina (1979). Es así que en 1947 se celebra el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca o TIAR por sus siglas, en Río de Janeiro, denominado la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Seguridad y la Paz Continental. Para dar más luces sobre este cambio de mentalidad que se fue gestando en el mundo, basta constatar la creación de distintas organizaciones que supusieron alianzas militares o políticas que se integraron -en algunos aspectos más que otros- a lo largo del tiempo. Nos referimos a casos como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el llamado Pacto de Varsovia entre las naciones comunistas de Europa del Este, el SEATO entre las naciones asiáticas e incluso el ANZUS entre EE.UU, Australia y Nueva Zelanda.

Sin embargo, la mera articulación en bloques de defensa no basta para satisfacer las pretensiones de una verdadera política de seguridad común o colectiva, en tanto los problemas -tanto los de esa época como los actuales- no son sólo militares. Tal como apuntábamos en referencia a las amenazas que enfrenta el Estado, las clásicas en términos de seguridad y defensa no son sino una manifestación de los varios problemas a los cuales el decisor debe hacer atención cuando formula un plan de seguridad fronteriza. Especialmente cuando dicho plan contempla la perspectiva de incluir formas de seguridad colectiva o incluso regional.

Habiendo ya tratado los aspectos teóricos e históricos que circundan a la no ya tan evidente divergencia entre las ideas de integración y seguridad en la formulación de la política fronteriza del Estado, procederemos a analizar brevemente el caso europeo. La idea de dicho análisis de caso es tratar de hallar en qué estado del proceso de integración se encuentra actualmente esta región y sobretodo ver cual es el tratamiento que se dispensa a la dupla seguridad-integración con las características propias del bloque.

7. El modelo europeo

Tal como vimos anteriormente en Europa se avanzó en el concepto de Comunidad en materia de seguridad¹⁰, entendida esta como una suerte de ex-

pectativa confiable de relaciones no violentas entre los componentes de la Comunidad. Después de la Segunda Guerra Mundial, gracias a hitos históricos como la llamada Declaración de Schuman en 1950 y su recogimiento casi inmediato por parte del Canciller alemán Konrad Adenauer invitando a una unidad europea que fuese constructiva para todas las partes por un lado, o la creación de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA) que luego evolucionaría hasta el moderna Unión Europea gracias a los Tratados de Maastricht (1992) y Lisboa (2007) por el otro, hoy presenciamos el modelo de integración más avanzado del que ha tenido noticia la humanidad.

Consideramos que el análisis de este hito integrador es especialmente revelador precisamente por los éxitos que ha cosechado y notablemente por el manejo del tema de la seguridad fronteriza, en este caso común. Consideramos que en el caso europeo se demuestra cabalmente que no es necesario desmejorar la situación de seguridad en favor de la integración y que ambas pueden ir de la mano en crecimiento y mejora proporcionalmente directo. Sin embargo, esto sólo es posible bajo la premisa de cooperación que se sostiene en este modelo de integración, tal como mencionábamos antes, la identificación de los intereses es vital para el avance coordinado de las temas tan sensibles como son la seguridad de los espacios fronterizos.

En el presupuesto europeo, destacan dos iniciativas que son la seña distintiva del tratamiento que el bloque europeo hace del tema de la seguridad en materia fronteriza en el marco de un modelo de integración bien cohesionado. Nos referimos a la unificación relativa de las de las políticas exteriores a través de la interconexión de políticas exteriores individuales que retienen su autonomía. Esta unión funciona bajo una estructura de doble componente, que aglutina la política exterior por un lado, y la seguridad común por el otro. La forma de conducir estos asuntos en el marco comunitario es a través de instancias intergubernamentales, asimilándose a un modelo cuasi-federal en el marco del cual se ordenan todos los asuntos atinentes a estos dos pilares.

Acto seguido, procederemos al análisis de la institución de la política exterior y la seguridad común de la UE con especial énfasis en el denominado Convenio Schengen el cual regula la política fronteriza de la Unión.

7.1. Características

La Política Exterior y de Seguridad Común tuvo su origen al amparo del Tratado de Maastricht de 1992 y se vio robustecida por el Tratado de Ámsterdam de 1997. Dicha instancia es la vertiente más política, en términos de su manejo, de la acción exterior de la UE. Su ámbito de actuación, tan amplio como indefinido, encierra todas las potencialidades que quieran darle los Estados miembros. En un ámbito, el de la política exterior más pura y tradicional, cuya especial sensibilidad aconsejó encuadrarlo en el contorno más propiamente intergubernamental de la Unión Europea. Tan es así que su regulación

se mantiene separada del resto de preceptos relativos a las políticas de la acción exterior contenidas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y se ubica toda ella en el Capítulo segundo del Título V del Tratado de la Unión Europea. En lo referente al Tratado de Amsterdam, este instituyó la Política Europea de Seguridad y Defensa que es la vertiente operativa armada de la Política Exterior de Seguridad Común, con la que se abría la posibilidad de crear posteriormente una estructura común de defensa, que podría conducir a una defensa común.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa rebautizó esta política, significativamente, con el nombre actual de Política Común de Seguridad y Defensa, y reforzó significativamente sus capacidades y sus instrumentos de actuación real al abrir la posibilidad de establecer una cooperación estructurada permanente entre algunos Estados miembros más dispuestos y mejor dotados en materia de armamento y capacidades defensivas.

Particular relevancia tiene en el ámbito de la política común de seguridad y defensa la llamada cláusula de defensa común contenida en el apartado séptimo del artículo 42 del Tratado de la Unión, de acuerdo con la cual si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados de la Unión "deberán prestarle ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance". Esta cláusula, adoptada con la entrada en vigor de Lisboa, se inspira nítidamente en la que contiene, en parecidos términos, el Tratado del Atlántico Norte. Los Estados podrán canalizar dicha asistencia a través de organización creada por dicho tratado.

Por otro lado, pero no por esto menos importante, se encuentra el denominado Convenio Schengen. Este supone la creación de un área de cooperación y coordinación cuyo fundamento está en el Acuerdo Schengen de 1985. La denominada área representa un territorio en el cual el libre tránsito de personas está garantizado puesto que los Estados firmantes han abolido de mutuo acuerdo todas las fronteras interiores para crear una sola frontera externa común. En cuanto a los procedimientos para la protección de dicha frontera común, encontramos que las reglas y procedimientos unitarios -tal como indica el portal web de la Unión Europea- se aplican con relación a las visas para estancias cortas, solicitudes de asilo y control fronterizo. De la misma manera, para garantizar la seguridad en la Zona Schengen, la cooperación y coordinación entre los servicios de policía y las autoridades judiciales han sido mejorados sustancialmente.

En el marco del Convenio Schengen las iniciativas adoptadas por los Estados Miembros son, entre otras, la remoción de controles personales en las fronteras interiores, procedimientos y legislación comunes para las personas que salgan de la *Zona Schengen*, la armonización de las condiciones de entrada y de las reglas que gobiernan las visas de estancias cortas, mejoramiento de la cooperación policial incluyendo los derechos de vigilancia transfronteriza y

persecución en caliente, una mayor cooperación judicial con el mejoramiento de los procesos de extradición y por último el establecimiento del Sistema de Información Schengen, que supone una base de datos global de la UE sobre las personas que entran, salen y excepcionalmente aquellas que cometen crímenes en el espacio del Acervo Schengen.

Aunado a lo anterior, cabe destacar el rol preponderante que juega la temática de los DDHH y el mejoramiento de los estándares de vida de los habitantes de la UE como forma de atención a las amenazas que tratábamos anteriormente, bajo la creencia de que un mejor nivel de vida es un buen disuasivo de la actividad criminal. Prueba de esto son los numerosos programas de ayuda e iniciativas socio-económicas que son adelantadas por los países miembros de forma conjunta para estimular el desarrollo conjunto y homogéneo de todos los países -y principalmente, en línea con lo apuntado por el reporte del PNUD sobre seguridad humana- de todos los individuos que en ellos habitan. Garantizado así su seguridad humana e intentando liberarlos del miedo y de las necesidades.

8. Conclusiones

La meta del presente análisis es demostrar que la relación entre seguridad e integración no es necesariamente una de contradicción o exclusión recíproca. Esto como consecuencia de un replanteamiento teórico de lo que constituye la seguridad en su faceta más humanizada y analizando los presupuestos que dan pie a los procesos de integración con especial énfasis en la identidad de intereses y necesidades de los actores que cooperan para integrarse.

Cuando dejamos de entender la seguridad como un tema netamente militar o de fuerza coercitiva y empezamos a entenderlo en función de sus destinatarios y actores principales, que según dijimos no son los Estados sino sus habitantes, que son las fuerzas y componentes vivos que dan sentido a estas políticas, nos damos cuenta que las amenazas y especialmente sus causas, más que hallar un nuevo obstáculo en la integración como ideal y proceso, pueden hallar un asidero para mejorar sus estándares de vida a través de los esfuerzos mancomunados de diversos actores estatales en relación a recursos escasos pero deseables. Si los recursos en vez de ser objeto de discusión sirven como agente de inclusión y cooperación, el aprovechamiento que se haga de estos para traducirlos en bienestar social, político, económico y humano en general será mucho mayor, lo cual hace disminuir dramáticamente los focos causales de las amenazas que estudiamos. Esto sólo podrá lograrse en la medida en que la integración sea entendida como una herramienta de carácter no sólo económico, sino humano que atienda a las realidades socio-económicas de los habitantes de los países.

En América Latina podemos evidenciar como el elemento que sirve de aglutinante para los procesos de integración es fundamentalmente el económi-

co -que se traduce en zonas de libre comercio o acuerdos arancelarios- y por otro lado el factor ideológico, de esto existen amplios ejemplos en los organismos multilaterales suramericanos, que mezclan la noción de la integración económica y la supeditan a una determinada visión política. De esta manera lo que se busca aparentemente con la integración es la construcción de focos de poder regional para resistir otros modelos políticos e ideológicos contrarios a los adelantados por organismos como el ALBA o la UNASUR.

Esto es todo lo contrario de lo establecido en el reporte del PNUD sobre Seguridad Humana. Estas visiones que se evidencian en los esquemas de integración económica latinoamericana ensalzan al Estado y buscan su seguridad en distintos aspectos, pero poco hacen por los habitantes de los mismos. Es por esta razón que quisimos realizar algunas precisiones en este estudio sobre el tipo europeo, en función de demostrar que cuando la doctrina, la historia y las motivaciones se concentran en el ser humano en vez de en el bienestar macroeconómico o político de los Estados, esquemas de integración realmente funcionales y beneficiosos para las personas pueden tener lugar sin erosionar en forma alguna la seguridad -esta vez si la clásica y militar- de los Estados ni de sus habitantes.

Notas

¹ Abogado egresado de la Universidad Central de Venezuela.

² Como precisión inicial al manejo terminológico que haremos en el presente trabajo, los términos seguridad y defensa entendidos como prácticas adelantadas respectivamente por las fuerzas policiales y por las fuerzas armadas de un Estado, serán tratados como sinónimos, por cuanto ambos, mediante su ejercicio buscan la anteriormente referida exención de daños aunque sus encargados, métodos y doctrinas sean distintas.

³ Típicamente muros, como la Gran Muralla China, el Muro de Cisjordania construido por Israel o el Muro que han levantado los Estados Unidos en su frontera sur con México.

⁴ Fuesen estos ilegales o no, como es el caso de los movimientos beligerantes y los grupos insurrectos.

⁵ La novedad de esta figura es discutible, ya que los ejércitos mercenarios vienen de larga data, sin embargo, su resurgimiento como Compañías Privadas de Seguridad ha tenido especial relevancia en tiempos más recientes.

⁶ Mención aparte merece el tema del contrabando de material militar o incluso nuclear, que supone una amenaza directa y de extremo riesgo a la seguridad nacional de cualquier Estado, especialmente cuando en este existen sectores que por las razones aquí descritas puedan tener inclinación a actividades ilegales que atenten contra la forma e independencia política del Estado.

⁷ Tomando especialmente en cuenta que el autor asigna a la figura del 'extranjero' una serie de cualidades cuasi-míticas que derivan de su condición de des-

conocido, convirtiéndolo en una amenaza por el sólo hecho de no ser 'de los nuestros'.

⁸ Todas las naciones del mundo de una forma u otra experimentan problemas limítrofes, con distintas gravedades y repercusiones. Tómese como ejemplo a la primera potencia militar del mundo, los Estados Unidos y como toda su gestión de seguridad interior y exterior quedó inválida ante los atentados del 11-S, o por otro lado, véase el caso de Estados como Kuwait, el cuál experimenta problemas de inmigración ilegal importantes en su condición de Estado petrolero rico.

⁹ Hemos hecho referencia a la aparente división que la doctrina de los DDHH había hasta hace poco hecho con referencia a la naturaleza de las obligaciones contenidas en ambos tipos de pactos de DDHH, sin embargo, actualmente esa discusión se entiende como superada por cuanto tanto los DCP y los DESC plantean obligaciones de hacer y no hacer o inmediatas y progresivas sin distingo de su categoría.

¹⁰ Esta denominación la hacemos en ocasión de los estados de Schwarzenberger sobre el nivel de identificación de intereses en los estados sociales híbridos con tendencias al relacionamiento comunitario.

Referencias

- Barbe, E. (2003). *Relaciones internacionales*. (2da ed.). Madrid. Tecnos.
- Bauman, Z. (2007). *Tiempos líquidos. vivir en una época de incertidumbre*. 2da Edición. México D.F. Traducción de Tusquets Editores.
- Bull, H. (1977). *The Anarchical Society*. McMillan. Londres. consultado en Barbe, E. (2003). *Relaciones internacionales*. (2da ed.). Madrid. Tecnos.
- Buzan, B. y Hansen, L. (2011). *The Evolution of International Security Studies*. (3era ed.). Cambridge. Cambridge University Press.
- Brynjar, L. y skjolberg, K. (2000). "Why terrorism occurs - A survey of Theories and Hypotheses on the Causes of Terrorism". Kjeller. Norwegian Defence Research Establishment. Recuperado de Internet el 17 de junio de 2013 en <http://www.ffi.no/no/Rapporter/00--2769.pdf>
- Cartaya, V. y d'elia, Y. (1991). *Pobreza en Venezuela: realidad y políticas*. Caracas. Cesap-Cisor.
- Crane, G. y Amawi, A. (1997). *The Theoretical evolution of international political economy: a reader*. Nueva York: Oxford University Press.
- Collins, J. (1973). *GRANS Strategy, Principles and Practices*. Annapolis. Naval Institute Press. Consultado en Nina, A. (1979). "La doctrina de la seguridad nacional y la integración latinoamericana". En la revista *Nueva Sociedad*. N. 27 noviembre-diciembre 1979. Pp. 35-50.
- Cullet, P. (2010). Common but differentiated responsibilities. En Malgosia M. y otros (2010). "Research Handbook on International Environmental

- Law”. Massachussets. Edward Elgar Publishing. Consultado en Internet el 15 de junio de 2013 en <<http://books.google.co.ve/books?hl=es&lr=&id=ABYTxWnihdWC&oi=fnd&pg=PA161&dq=common+but+differentiated+responsibilities&ots=EsZJcUaLu2&sig=IoWD7Hs1-FRMwmzphQqvtnKCPCI#v=onepage&q=common%20but%20differentiated%20responsibilities&f=false>>.
- Dobos, N. (2012). *Insurrection and Intervention: the two faces of sovereignty*. Cambridge. Cambridge University Press.
- European Union (En línea) (s.a.).” The Schengen Area and Cooperation”. Recuperado de Internet en http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_en.htm.
- Falcon, F. e Iglesias, E. (2002). *¿Qué es el terrorismo?*. Caracas. Editorial Panapo.
- Grupo de investigación social del siglo XXI. (2011). “La seguridad humana: una propuesta conceptual”. 11 de febrero de 2011. Extraído del portal web <http://www.gisxxi.org/biblioteca/seguridad-humana-propuesta-conceptual/#.UdhSjr-4JSo> el 2 de julio de 2013.
- Hobbes, T. (1887). *Leviathan: or, the matter, form, and power of a commonwealth ecclesiastical and civil* (Vol. 21). Londres. George Routledge & Sons.
- Kaldor, M. (2001). *Las nuevas guerras. La violencia organizada en la era global*. Madrid. Tusquets Editores.
- Kant, E. (1795). Sobre la paz perpetua. (3era ed.). Madrid. Tecnos.
- Keohane, R., & Nye, J. (2001). *Power and interdependence* (Vol. 3). Nueva York. Longman.
- Littuma, A. (1974). La Nación y su Seguridad. Caracas. Ed. Grafiunica. Consultado en Nina, A. (1979). “La doctrina de la seguridad nacional y la integración latinoamericana”. En la revista *Nueva Sociedad*. N. 27 noviembre-diciembre 1979. Pp. 35-50.
- Mitchel, T. (2000). “Native vs. Settler: ethnic conflict in Israel/Palestine, Northern Ireland and South Africa”. Greenwood. Greenwood publishing Group. Consultado en Internet en http://books.google.co.ve/books/about/Native_Vs_Settler.html?id=3PNt46aB_sYC&redir_esc=y.
- Nina, A. (1979). “La doctrina de la seguridad nacional y la integración latinoamericana”. En la revista *Nueva Sociedad*. N. 27 noviembre-diciembre 1979. Consultado en Internet en <http://biblioteca.ues.edu.sv/revistas/10701613N27-3.pdf>.
- Ossorio, H. (2005). *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. 31a Edición. Buenos Aires. Editorial Heliasta.
- Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (1994). “Human Development Report 1994. New Dimensions of Human Security”. Consultado

- en Internet el 6 de mayo de 2013 en <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>>.
- Schwarzenberger, G. (1967). *A Manual of International Law*. Londres. Stevens & Sons Limited.
- Vieira, E. (2005). “Evolución de las teorías sobre la integración en el contexto de las teorías de RRII”. Consultado en revista *Papel Político de la Universidad Javeriana*. No. 18 de Diciembre de 2005. Recuperada de Internet en <http://revistas.javeriana.edu.co/sitio/papelpolitico/admin/upload/uploads/9.Evolucion9..pdf4>.
- Yarmolinsky, A. (1971). *The Military Establishment*. Nueva York. Harper & Row Publishers. Consultado en Nina, A. (1979). “La doctrina de la seguridad nacional y la integración latinoamericana”. En la revista *Nueva Sociedad*. N. 27 noviembre-diciembre 1979. Pp. 35-50.