

América Latina y la seguridad internacional: contribuciones y desafíos para el siglo XXI

Francisco Rojas Aravena
Director, FLACSO-Chile

I Introducción

Luego de una década de la caída del muro de Berlín y de la finalización de todos los gobiernos militares de América Latina es posible mirar hacia atrás y evaluar el trabajo realizado por la OEA, principal organismo multilateral de carácter hemisférico en las más diversas áreas, incluida la de la seguridad.

La búsqueda de nuevos espacios de reflexión sobre los fenómenos de posguerra fría se materializaron en la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica. Esta instancia ha permitido avances muy importantes en el diseño de perspectivas comunes en torno al diagnóstico y a la formalización de mecanismos para enfrentar los desafíos y las oportunidades de cooperación en materias de defensa y seguridad. Afirmamos que se han producido avances sustantivos en este campo aunque aún queda un importante camino por recorrer.

Si miramos de manera global la década de los años noventa afirmamos que en las Américas el balance es muy positivo para la paz y la seguridad internacional. En cualquier perspectiva comparativa las Américas han sido la región más pacífica y estable del planeta. América Latina ha efectuado una contribución decisiva a la estabilidad global.

Más allá del tema de la marginación estratégica tradicional de la región latinoamericana, es importante destacar la voluntad política de los países de la región de actuar de manera efectiva para alejar el conflicto internacional y para contribuir con su propio esfuerzo a la paz internacional. En este sentido cabe destacar las acciones efectuadas por los países latinoamericanos en torno a eliminar el peligro de las armas de destrucción masiva y el aporte de contingentes militares en operaciones de mantenimiento de la paz.

En el hemisferio detectamos una importante necesidad de construir regímenes internacionales de carácter comprensivos y coherentes capaces de ordenar las relaciones entre los más diversos actores de la región y en donde los Estados continúan ocupando un lugar central.

Al mirar la década evidenciamos problemas importantes, el conflicto entre Perú y Ecuador mostró que el uso de la fuerza puede ser posible en la región y que este puede tener graves consecuencias, directas para los países involucrados y amplias para el conjunto de la subregión. Esta crisis también mostró la carencia de regímenes internacionales en el ámbito de seguridad internacional. El TIAR dejó de ser un instrumento efectivo más allá de su vigencia jurídica. Carece de toda legitimidad política para alcanzar efectos prácticos. El fin de la guerra fría lo dejó con una obsolescencia mayor. Sin embargo, aún los países de la región no han diseñado nuevos regímenes internacionales capaces de reemplazarlo. Es posible señalar avances sectoriales, como por ejemplo en el ámbito de las medidas de confianza mutua, sin embargo no existe un marco institucional con la fuerza suficiente para actuar de manera proactiva frente a situaciones de riesgo a la estabilidad en la región. La necesidad de construcción de regímenes internacionales no necesariamente significa actuar para establecer un solo régimen. Mas bien, lo que surge de la experiencia es la necesidad de constituir y generar regímenes sectoriales coordinados, lo que facilitará el accionar a través de los instrumentos apropiados con el mayor grado de flexibilidad.

Los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas han ubicado el tema de la seguridad internacional dentro de sus preocupaciones; es así como en la I y II Cumbre de las Américas, tanto en la Declaración como en el Plan de Acción se establecieron párrafos específicos destinados a la seguridad.¹

En el mandato de Santiago se establece un rol especial para la Organización de Estados Americanos, la cual a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica deberá llevar adelante la ejecución y desarrollo de una Conferencia Especial sobre Seguridad. En dicha oportunidad será posible consensuar perspectivas provenientes de las distintas subregiones, así como diseñar mecanismos apropiados para la resolución de conflictos. Lo anterior ubica la necesidad de visualizar qué bienes públicos internacionales aparecen como cruciales para la estabilidad y la seguridad en las Américas y qué tipo de vinculación deben tener éstos con los regímenes internacionales globales.

II América Latina una década de grandes avances en materias de seguridad internacional

Si usamos diversos indicadores para evaluar el aporte latinoamericano a la paz y seguridad internacionales durante la década de 1990 encontraremos que los países de la región han aportado de manera significativa a través de la solución de sus propios litigios, sobre la base de la acción de los países de la región. Esto ha sido posible por medio de diversas acciones: i) la suscripción de tratados internacionales, ii) por la incorporación a regímenes internacionales sobre armas de destrucción masiva, iii) por el envío de contingentes a operaciones de mantenimiento de la paz, por medio de declaraciones unilaterales y multilaterales sobre compromisos, iv) en limitación de

¹ OEA. *Documentos oficiales del Proceso de Cumbres de Miami a Santiago*. Secretaría General OEA. Washington, D.C., 1998.

armamentos. A lo anterior podemos agregar una serie de iniciativas tendientes a establecer espacios de diálogo y concertación de políticas tanto hemisféricas, como regionales, para tratar cuestiones de carácter global y de carácter específico.

La construcción de la paz

Los países del hemisferio fueron capaces de resolver guerras y situaciones de tensión que afectaban a distintas subregiones. Dos tuvieron particular importancia: la crisis en Centroamérica y el conflicto en el Alto Cenepa. Cabe destacar que en la región latinoamericana no ha habido una guerra interestatal de magnitud en cerca de 60 años. No obstante las crisis como las mencionadas han generado y proyectado a la región latinoamericana como un área inestable. Lo anterior se ve reforzado por conflictos internos de magnitud como el que se mantiene en Colombia por casi 50 años. En todo caso es necesario reiterar que la región latinoamericana ha sido en el período de posguerra fría el área de mayor estabilidad y paz en el mundo.

A inicios de la década del noventa concluyeron los conflictos internos en Centroamérica. Cabe recordar que la denominada crisis centroamericana tuvo un fuerte impacto internacional durante toda la década de los ochenta. Finalmente se alcanzó la tregua y la suscripción de acuerdos de paz en las tres naciones con conflictos abiertos: Nicaragua, El Salvador y Guatemala. En el primero de estos casos en 1990, a través del Acuerdo de Esquipulas se alcanzó la paz y se inició un proceso de transición hacia la democracia. En El Salvador en 1992, con la colaboración de Naciones Unidas y de la OEA, se logró firmar el Acuerdo de Paz y que abrió oportunidades para la ampliación del sistema político y su legitimidad. En 1996, Guatemala finalizó casi medio siglo de conflicto interno a través de un cese del fuego y un acuerdo de paz. En estos tres casos y al cual se puede agregar a Honduras por su vinculación a la crisis centroamericana, el cese de las hostilidades conllevó un proceso de transición a la democracia. Es decir, desde guerras civiles se pasó a gobiernos electos democráticamente.

En el ámbito sudamericano el conflicto entre Perú y Ecuador, derivado de la situación limítrofe en la Cordillera del Cóndor, generó una situación de crisis internacional, a fines de 1995. Esta tuvo una alta intensidad y arriesgó el transformarse en un conflicto de mayor envergadura. El uso de los mecanismos previstos en el Protocolo de Río de Janeiro de 1942, suscrito entre Perú y Ecuador, posibilitó generar un espacio que evitó el escalamiento del conflicto. La acción de los países garantes, Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos, tanto diplomática como por medio de observadores militares, permitió abrir un camino a la paz. En octubre de 1998, los presidentes de Ecuador y Perú suscribieron un tratado que permitió alcanzar una solución definitiva al diferendo territorial entre ambas naciones.

Contribuciones latinoamericanas a la seguridad internacional

Tratados

El *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*, suscrito por las máximas autoridades de los gobiernos de América Central, en San Pedro Sula, Honduras, el 15 de diciembre de 1995, es un instrumento complementario del Sistema de Integración Regional, establecido con el Protocolo de Tegucigalpa, de 1991; instrumento clave en el proceso de integración regional.²

El Tratado consta de siete capítulos - Títulos - además de una sección inicial en donde se establecen los considerandos y los objetivos. El tratado en su conjunto consta de 78 artículos. Con este Tratado se sustituyen todas las normas que en materias de seguridad y defensa estaban contenidas en la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA).

El Título I está referido a el Estado de Derecho. Consta de 9 artículos. Título II, seguridad de las Personas y sus Bienes; artículos 10 al 25. Título III, Seguridad regional, se aborda en los artículos 26 al 46. Título IV, Organización e Institucionalidad; se establece en los artículos 47 hasta el 63. Título V, Disposiciones Finales, artículos 64 al 74. Título VI, Disposición Especial, artículo único, numeral 75. Título VII, Disposiciones Transitorias, artículos 76 al 78.

Para cada Título se definen principios sobre los cuales se desarrollan los compromisos establecidos y las acciones que se implementen en el nuevo Modelo de Seguridad Democrática. Los mecanismos operativos son tres y ellos constituyen el marco institucional.

El Tratado fue ratificado después de un largo período. Debe consignarse, además, que este es el primer Tratado o acuerdo multilateral en el que en Centroamérica se rompió la regla del consenso y se aceptó suscribir un documento con reservas. De allí que se incorporó un Título con disposiciones especiales, en las que Costa Rica y Panamá consignaron sus reservas a todos los artículos referidos a cuestiones militares.

Si bien el Tratado tiene debilidades de origen, los preceptos en él contenidos conforman un marco regulatorio de las relaciones en el ámbito de la defensa y la seguridad centroamericanas. En su conjunto conforman una nueva manera de enfrentar los desafíos de la seguridad y busca responder a las demandas de seguridad de la gente, la seguridad ciudadana y la seguridad humana, en forma simultánea a las demandas de seguridad interestatal y seguridad en el ámbito regional. La aplicación de los principios contenidos en el Tratado establecerá un nuevo patrón de relación y permitirá abordar de mejor manera las demandas de la nueva agenda de seguridad.

Los principales objetivos planteados en el nuevo modelo de relaciones en el ámbito de la seguridad son:

² Francisco Rojas Aravena, Bernardo Arévalo de León, Carlos Sojo (eds.) *Sociedad, estado y fuerzas armadas: la nueva agenda de seguridad en Centroamérica*. FLACSO-Guatemala-Chile/P&SA. Guatemala, 1998.

1) El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho. Esto supone, entre otras instancias, la subordinación de las fuerzas armadas, de policía y de seguridad pública, a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas y el mantenimiento de un diálogo activo y la colaboración mutua sobre los aspectos de seguridad en su sentido integral, a fin de garantizar el carácter irreversible de la democracia en la región. Asimismo, se considera entre sus propósitos la obtención del desarrollo sostenible de Centroamérica, que presupone concretar un nuevo modelo de seguridad regional único, integral e indivisible, inspirado en los logros alcanzados en su intenso proceso de pacificación e integración.

2) En el ámbito de la seguridad individual, las partes adoptaron los siguientes compromisos: i) toda acción realizada por las autoridades públicas, debe enmarcarse en su respectivo ordenamiento jurídico y en el pleno respeto a los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos; ii) realizar esfuerzos para erradicar la corrupción en todos los niveles; iii) abstenerse de prestar apoyo político, militar, financiero o de cualquier otra índole a individuos, agrupaciones, fuerzas irregulares o bandas armadas, que atenten contra la unidad y el orden del Estado; iv) promover la profesionalización y modernización permanente de sus cuerpos de seguridad pública; v) dar prioridad a los esfuerzos por superar las causas estructurales de la pobreza y a mejorar la calidad de vida de las poblaciones; y, vi) promover la cooperación para la erradicación de la narcoactividad, el comercio ilícito.

3) En el ámbito de la seguridad regional, los estados centroamericanos junto con resaltar principios como la solidaridad entre los pueblos, el respeto al orden democrático de la región, se comprometen entre las acciones principales, a establecer un mecanismo preventivo, de alerta temprana, ante las amenazas a la seguridad en cualquiera de sus categorías y un programa permanente de medidas de confianza mutua entre los estados de la región. En este sentido: i) continuar los esfuerzos para el establecimiento de un balance razonable de fuerzas militares y de seguridad pública; ii) establecer un Mecanismo Centroamericano de Información y Comunicación de la Seguridad; iii) establecer o fortalecer los mecanismos centroamericanos de solución pacífica de las controversias, de conformidad con lo previsto en el presente Tratado; y, iv) promover la seguridad jurídica de las fronteras de los estados signatarios.

La organización de este Tratado establece una arquitectura institucional con tres niveles:

- ◆ *La Reunión de Presidentes*, que es la instancia suprema. A ella corresponde conocer los asuntos de seguridad, regional o internacional, que requieren de sus decisiones de acuerdo con lo establecido en el Tratado de Tegucigalpa.
- ◆ *El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores* es la instancia competente, en todo lo relativo a la seguridad regional e internacional, en su condición de órgano principal de coordinación del Sistema de la Integración Centroamericana.

- ◆ *La Comisión de Seguridad* es una instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento, de elaboración de propuestas, así como de recomendaciones de alerta temprana, y cuando proceda, de pronta acción, subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

Centroamérica dio un salto cualitativo con la suscripción de este Tratado en el ámbito de la formalización de un marco para la resolución de conflictos y la cooperación en cuestiones de seguridad. Es necesario destacar, sin embargo que el Tratado Marco tiene de manera implícita y explícita una percepción de seguridad extremadamente amplia. Las amenazas al desarrollo y sus consecuencias se asimilan a las amenazas de carácter militar. La ampliación conceptual confunde y dificulta la operacionalización de la respuesta. La seguridad respecto al uso de la fuerza se ubica en una esfera completamente distinta al tipo de respuesta necesaria para alcanzar la cooperación internacional al desarrollo en esta subregión.

Desde el punto de vista institucional si bien la pirámide establecida genera una arquitectura bastante transparente, ella no termina de resolver los problemas de competencia y de coordinación entre los responsables de la operacionalización de las tareas, en un contexto de una definición amplia de la seguridad. Es decir, si la pobreza extrema es la mayor amenaza, la respuesta no pasa por las fuerzas armadas.

El marco conceptual, los desarrollos alcanzados, la proyección de tareas desde la suscripción del Tratado a la fecha, han sido importantes, ello ha posibilitado declarar a Centroamérica como una zona de paz. También ha permitido establecer vínculos con República Dominicana quien se ha asociado a los principios establecidos por América Central.

Armas de destrucción masiva

En la década de los noventa América Latina avanzó consistentemente en establecer un área libre de armas de destrucción masiva: atómicas, químicas, biológicas y de minas anti-personales.

En septiembre de 1991 se suscribió por parte de Argentina, Brasil y Chile, al cual se sumó Uruguay, la Declaración de Mendoza que estableció el compromiso de proscribir las armas químicas y biológicas.¹ En un sentido similar, el 4 de diciembre de 1991, se pronunciaron por medio de la Declaración de Cartagena los países del área andina.

El principal instrumento en el ámbito de la proscripción de armas nucleares en América Latina es Tlatelolco. Este tratado data desde febrero de 1967. El tratado fue

¹ Camilo Sanhueza, *Hacia el fin de las armas biológicas*. Colección Paz y Seguridad en las Américas. FLACSO-Chile. Santiago, 1998.

suscrito por prácticamente la totalidad de los países de la región, sin embargo no fue ratificado con prontitud. A inicios de la década del noventa se buscó el objetivo de alcanzar la plena universalización del tratado, tanto en lo referido al levantamiento de las reservas de algunos países latinoamericanos, como en el respeto que los países de fuera de la región debían establecer sobre él. Las enmiendas al tratado fueron consensuadas y en 1992 se abrieron a la suscripción de los distintos países. Hacia 1995 el tratado había alcanzado una plena efectividad en el conjunto de la región. Sobre la base de lo anterior, los países latinoamericanos conformaron un organismo supervisor del tratado: OPANAL. De igual forma, establecieron vínculos más efectivos con la Organización Internacional de Energía Atómica.

Con el fin de la guerra fría se pudo avanzar también en la efectivización del Tratado sobre No Proliferación de armas nucleares. Lo anterior permite en el caso latinoamericano efectivizar a la región como un área libre de armas nucleares. Hacia mediados de 1997, los países de la región habían suscrito el tratado de no proliferación nuclear.

Profundizando en este mismo tema, los países latinoamericanos también fueron parte del tratado sobre prohibición completa de ensayos nucleares que fue abierto a la firma en 1996. Con la suscripción de este tratado se ratificó la voluntad regional de efectivizar una zona libre de armas nucleares.

La experiencia latinoamericana en este campo, unida a un control de la tecnología misilística de alcance medio, desactivó el principal diferendo estratégico en Sudamérica. El acuerdo argentino-brasileño sobre armas nucleares abrió el camino a la cooperación y facilitó la incorporación del conjunto de los países a los regímenes internacionales en la materia. Esta acción positiva en torno a la paz y la seguridad internacional se hace aún más evidente en comparación con el diferendo que mantienen India y Pakistán, en especial la competencia en el área nuclear.²

Los países latinoamericanos, con la excepción de Cuba,³ son parte de la Convención de Ottawa sobre desminado y prohibición del uso de minas anti-personales de 1998. La suscripción de esta Convención muestra la rapidez con que se pueden alcanzar acuerdos y consensos en temas de alta sensibilidad para la seguridad internacional, cuando existe la voluntad política de muchos actores internacionales independientemente de su tamaño y poder. La Convención de Ottawa logró concertar, en muy poco tiempo, la voluntad mayoritaria del planeta de proscribir la producción y uso de estas armas y fomentar un sistema que posibilite la limpieza de los campos minados.

Operaciones de mantenimiento de la paz

² Rut Diamint (ed.), *Argentina y la seguridad internacional*. Colección Paz y Seguridad en las Américas. FLACSO-Chile. Santiago, 1998.

³ Isabel Jaramillo (ed.), *Cuba y la seguridad internacional*. Colección Paz y Seguridad en las Américas. FLACSO-Chile. Santiago, 1998.

Como parte de su aporte a la seguridad internacional, los países latinoamericanos han contribuido de manera efectiva a los contingentes multinacionales de Naciones Unidas en operaciones de mantenimiento de la paz. Es así como los países de la región participan o han participado en forma activa en Europa (Bosnia, Herzegovina, Chipre); en Asia (Cambodia); en el Oriente (Irak, Kuwait); en Africa (Angola, Mozambique). En la región latinoamericana, bajo bandera de Naciones Unidas, han participado en las misiones referidas a El Salvador y Guatemala y en el Caribe en el caso haitiano. Fuera del ámbito de Naciones Unidas, Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos han participado en la Misión de Observadores Militares entre Ecuador y Perú.⁴

La participación latinoamericana en estas misiones referidas a los capítulos VI y VII de la Carta de Naciones Unidas, constituye una contribución vital a la estabilidad internacional. El grado y profundidad de participación de los países latinoamericanos ha sido muy diverso. Lo que destacamos acá es el aporte regional en su conjunto.

Zonas de paz

En el contexto de posguerra fría los países latinoamericanos han declarado a Centroamérica y el Mercosur como zonas de paz. Estas declaraciones se diferencian de manera importante de aquellas efectuadas en diversas regiones durante el período de guerra fría. En ese momento se buscaba esencialmente abstraer a la región en cuestión de los grandes conflictos bipolares. En la actualidad lo que se busca reafirmar es una política proactiva en torno a la paz y la estabilidad internacional sobre la base de efectivizar en una región determinada aportes efectivos a la seguridad.

Las declaraciones de zonas de paz de Centroamérica en 1995, vinculadas a la suscripción del Tratado Marco de Seguridad Democrática y la Declaración del Mercosur Zona de Paz de 1998, buscan efectivizar un área de cooperación en el ámbito de la seguridad y estabilidad regional.

Vinculado al desarrollo de las zonas de paz, pero de manera independiente, se han firmado declaraciones o establecido acuerdos de limitación de armamentos. En 1997 Centroamérica y República Dominicana suscribieron una declaración en la que establecen a dicha área como una zona libre de armas estratégicas. En 1986, tal como señaláramos en forma precedente, Argentina y Brasil eliminaron la competencia nuclear y generaron formas de cooperación amplias en el terreno nuclear y más en general en cuestiones estratégicas. Este punto de partida ha posibilitado el desarrollo del Mercado Común del Sur.

Conferencias y declaraciones

⁴ N.D. White, *Keeping the Peace*. Manchester University Press. New York, 1993.

Desde la perspectiva del diálogo y la interlocución al más alto nivel en cuestiones políticas y estratégicas cabe destacar la realización de diferentes cumbres presidenciales. Particular importancia posee la Cumbre Hemisférica de la cual se han desarrollado dos rondas; la primera en Miami en 1994 y la segunda en Santiago de Chile en 1998.⁵ En ambos casos, tanto en la declaración como en el plan de acción, se establecieron secciones referidas a cuestiones de seguridad internacional y del combate a delitos y mafias internacionales.

En la declaración de la Cumbre Hemisférica de Santiago se estableció un derrotero de tareas específicas a ser cumplidas por los países de la región y en donde a la Organización de Estados Americanos y a su Comisión de Seguridad Hemisférica le cabe un rol sustantivo.

La principal meta diseñada por los jefes de Estado y gobierno del hemisferio en el ámbito de la seguridad, está radicada en la preparación y organización de una Conferencia Especial que redefina el concepto de seguridad, lo que posibilitará una operacionalización efectiva y mejorará los lazos de comunicación e interoperatividad entre las instituciones de los diversos países del hemisferio.

Desde la perspectiva estrictamente latinoamericana los países de la región mantienen un diálogo político-estratégico regular a través del Grupo de Río. Estas reuniones periódicas anuales permiten conformar visiones semejantes del contexto internacional. Sin embargo, el grupo ha sido deficitario en lo referido al abordaje de cuestiones de seguridad.⁶

A nivel subregional también se destacan encuentros de jefes de gobierno de las diversas subregiones: del área centroamericana, de la comunidad andina y de los países del Mercosur. En estas instancias de carácter político también se abordan cuestiones relativas a la seguridad. En el caso centroamericano, tal como reseñamos, se formalizó un Tratado y una estructura específica relativa a cuestiones de seguridad. En los otros casos, como en el Mercosur, los temas de seguridad poseen un mayor peso bilateral que de coordinación subregional.

En el ámbito de las reuniones formales, a partir de 1995, se estableció una reunión ministerial de defensa de las Américas. Se han realizado tres encuentros; el primero en Williamsburg en 1995; el segundo en Bariloche en 1996; y, el tercero en Cartagena de Indias en 1998. Está prevista la realización de un nuevo encuentro en Brasil. Estas reuniones han posibilitado un intercambio de ideas, de análisis y experiencias entre los responsables de la defensa de las Américas. En ellos ha participado la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. También han sido un

⁵ Francisco Rojas Aravena (ed.), *Globalización, América Latina y la diplomacia de cumbres*. FLACSO-Chile/LACC. Santiago, 1998.

⁶ Olga Pellicer (ed.), *Regional Mechanisms and International Security in Latin America*. United Nations University Press. Tokyo, 1998.

espacio adecuado para el diálogo directo entre los ministros de Defensa, aún entre países con litigios abiertos, como fue el caso de Perú y Ecuador.

La rutinización de estas reuniones conlleva la necesidad de sistematizar los acuerdos y monitorear su cumplimiento, de lo contrario la iniciativa quedará vacía de contenido a corto plazo. Se debe valorar la importancia de un encuentro de este tipo ya que es la única instancia político-estratégica de alto nivel que posibilita debatir con un importante grado de simetría los principales problemas de seguridad de las Américas. La efectividad de las reuniones, dada la alta heterogeneidad de intereses representados, obligará a un esfuerzo de sistematización y organización de gran envergadura.

En el ámbito de las Conferencias hemisféricas se deben destacar dos reuniones formales efectuadas por la Organización de Estados Americanos, ellas son la Conferencia Regional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad realizada en Santiago de Chile en 1995 y la efectuada en San Salvador, El Salvador en 1998.

Ambas reuniones sistematizaron y establecieron un marco sustantivo para la ejecución de medidas prácticas en el ámbito de la construcción de la confianza y la seguridad en las distintas subregiones de las Américas. Propusieron lineamientos de acción que se han ido cumpliendo de manera efectiva en la región.

¿Cómo evaluar los las MCMyS?

Sin lugar a dudas una de las áreas que ha experimentado un salto cualitativo en la cooperación es el referido a las medidas de confianza mutua y de seguridad (MCMyS).⁷ Los países de la región, en un corto período de tiempo, concordaron una serie de medidas que han puesto en ejecución, sin dilación, en relación con la creación de confianza a nivel militar; en especial en lo referido a cuestiones estratégicas. Si uno mira la situación hace una década, las medidas de confianza mutua eran reducidas y débiles, con un carácter esencialmente protocolar entre institutos armados. Al finalizar el siglo las medidas de confianza mutua constituyen un elemento crucial en la construcción de parámetros de cooperación e integración en cuestiones de defensa en las diversas subregiones. Lo anterior significa fundamentalmente que se ha estructurado un conjunto de mecanismos de prevención, que facilitan la cooperación. Ello no debe ser confundido con un reemplazo de las concepciones nacionales sobre seguridad o que estos diseños presuponen la eliminación de la conflictividad. Por el contrario, el conflicto entre Ecuador y Perú mostró de manera simultánea la vigencia de la conflictividad y como ésta puede escalar y, por otro lado, cómo las medidas de confianza y de seguridad pueden contribuir a desescalar la tensión militar como producto de evitar errores de interpretación que pudiesen conllevar decisiones erradas con un alto costo. La resolución de la conflictividad continúa siendo una responsabilidad política, de las más altas autoridades de los países y de los líderes del hemisferio.

⁷ Joseph S. Tulchin and Francisco Rojas Aravena, *Strategic Balance and Confidence Building Measures in the Americas*. Stanford University Press, California, 1998.

Las MCMys buscan transferir estabilidad sobre la base de la predictibilidad. Corresponden a un proceso que avanza en forma progresiva desde la prevención de riesgos hacia un proceso de cooperación que incrementa la interdependencia. Si bien ningún proceso puede señalarse como irreversible, la creación de un marco de relacionamiento de cooperación ampliado y de interdependencia incremental en los ámbitos político, económico, cultural, social y académico, estructurará un red de relaciones de una densidad tal que evitará que un conflicto particular adquiera una envergadura tal que ponga en cuestión el conjunto de la relación. De hecho, lo que hacen las medidas de confianza mutua es precisamente generar transparencia en el ámbito más sensible, el de la defensa para producir predictibilidad en lo referido al uso de la fuerza.

En el proceso de evaluar las medidas de confianza mutua y de seguridad podemos distinguir cuatro etapas diferenciadas:

La primera etapa corresponde a erradicar la desconfianza. Esta etapa busca actuar esencialmente sobre los elementos que amenazan a la relación y por lo tanto lo que buscan es evidenciar que no existe un comportamiento ofensivo o amenazante. En este primer nivel se destacan los siguientes tipos de medidas:

- ◆ Prevención del conflicto
- ◆ Construir líneas de comunicación
- ◆ Erradicación de las fuentes de sospecha
- ◆ Mejorar en el conocimiento mutuo
- ◆ Establecimiento de principios rectores de la "nueva" relación
- ◆ Avances en acciones unilaterales

La segunda etapa corresponde a la construcción de la confianza; es decir, establecer un conjunto sistemático de acciones que permitan estructurar un nuevo patrón de relación. Este se construirá a partir de generar una nueva oportunidad a la vinculación en un marco de reconocimiento de situaciones potencialmente amenazantes, pero que al haber avanzado de manera efectiva en el primer nivel, y en especial en las líneas de comunicación y transparencia básica, posibilita desarrollar acciones de cooperación de mayor efectividad. En esta etapa el diseño de marcos institucionales y la definición de arquitecturas de relacionamiento más permanente, cumplen un rol fundamental. Serán estas instancias de carácter regular donde se podrán abordar los problemas del relacionamiento y encontrar mecanismos para satisfacer los intereses de cada parte y formas para aminorar o abolir percepciones de amenaza referidas al uso de la fuerza. Lo anterior no significa que se deseche el modelo de disuasión como modelo y estructural en la defensa nacional. Por el contrario, las medidas de confianza mutua pueden vincularse a una efectiva política de carácter disuasivo, pero que posee un eminente carácter defensivo en su concepción estratégica. Las principales acciones y medidas en esta etapa corresponden a las siguientes:

- ◆ Establecer un proceso con promesas satisfechas por medio de acciones efectivas.

- ◆ Establecer marcos de regulación institucionales, sobre la base de los principios establecidos y de la constitución de mecanismos operacionales específicos.
- ◆ Evidenciar y desarrollar una fuerte coherencia entre las medidas domésticas, los acuerdos internacionales y el “nuevo” patrón de relación que se busca afianzar.

La tercera etapa corresponde a la profundización de la confianza. En esta etapa se ha producido un incremento en las diversas áreas de interrelación. Las vinculaciones económicas, comerciales y financieras se ejecutan con una alta normalidad entre un significativo número de actores. Los conflictos y diferencias que surgen en este terreno no desbordan hacia otras áreas, en particular la política. El uso de la fuerza no aparece como opción frente a ningún conflicto en el área económica, la cual posee sus propios mecanismos de resolución de controversias. En esta tercera etapa la generación de acciones asociativas y cooperativas alcanza un nivel importante. Estas acciones se manifiestan en el terreno de la defensa y las cuestiones referidas al uso de la fuerza, pero van más allá de ellos. La cooperación aparece de manera transversal en el conjunto de la relación, de allí que los desarrollos en cada área particular refuerzan la perspectiva global. De igual forma los conflictos sectoriales aunque pueden adquirir niveles significativos, encuentran en este marco de cooperación incentivos prácticos y una proyección estratégica que busca su resolución al más corto plazo. En este nivel podemos destacar acciones en las siguientes áreas:

- ◆ Generación de acciones asociativas
- ◆ Desarrollo de actividades conjuntas
- ◆ Iniciativas con capacidad de amplificación
- ◆ Avances hacia medidas duras, de alta sensibilidad

Cuando se ha alcanzado el tercer nivel es posible avanzar hacia medidas efectivas tendientes a alejar aún más las potenciales percepciones de amenaza referidas al uso de la fuerza en el marco de la relación. Lo anterior significa que la potencialidad del uso de la fuerza se retarda y la cantidad de mecanismos de acción a ser usados, aún ante situaciones críticas, ofrece el más amplio abanico de oportunidades antes de que cualquiera de los actores considere la movilización del uso de la fuerza en una perspectiva disuasiva y defensiva como un elemento significativo. Más aún, las experiencias recientes en Europa evidencian que en el marco de los países asociados en la Comunidad, el uso de la fuerza no aparece bajo ninguna circunstancia en el horizonte, aunque sí puede estarlo de manera muy rápida fuera del ámbito geográfico cooperativo. Lo anterior presupone la efectivización de medidas que eliminan la percepción de amenaza al interior del espacio geográfico integrado. La ejecución plena de este nivel da paso a un cuarto nivel.

La cuarta etapa corresponde a la planificación de la cooperación. Al establecimiento de una alianza político estratégica sustantiva en la cual la conformación de estructuras, vínculos, redes de interdependencia, son lo característico. Es el momento del establecimiento de políticas comunes entre los distintos actores incluidas las políticas exteriores y de seguridad. La principal acción en este campo corresponde a:

◆ Estructuración de una red interdependiente

En el ámbito específico de las MCMys los avances se evalúan al considerar el exitoso y positivo grado de cumplimiento por parte de los diversos países de la región con lo establecido en las declaraciones de las conferencias regionales sobre la materia que surgieron en Santiago, 1995 y El Salvador, 1998.

A modo de síntesis, podemos afirmar que se está escribiendo una nueva historia de cooperación en materia de construcción de confianza. El grado de predictibilidad se ha incrementado. El desarrollo de acciones de primera generación, en especial de conocimiento, contactos, diálogo, se ha cumplido plenamente entre los países mayores de la región. En algunas subregiones se ha avanzado en el establecimiento de la confianza y, por lo tanto, se puede proyectar de manera positiva al futuro. Esto posee particular importancia en el Cono Sur, en Centroamérica y en el Caribe. Para ello se han diseñado mecanismos institucionales bilaterales y subregionales. No obstante, es necesario estructurar una mirada y un accionar más coherente en el plano hemisférico. La construcción de un régimen de seguridad coherente permitirá avanzar sobre los temas generales referentes a la seguridad y en la creación de regulaciones específicas en áreas determinadas o en regiones geográficas particulares. Los regímenes funcionales permiten profundizar acuerdos en áreas particulares o profundizar los entendimientos en subregiones específicas. La voluntad política es la que definirá el énfasis en cada caso. El diseño "arquitectónico", en todo caso, cumple un rol muy importante. El hemisferio debe decidir sobre el reemplazo del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), ya sea por la vía de una modificación profunda que le genere una nueva legitimidad o bien reemplazarlo por un nuevo Tratado.

Lo anterior es fundamental. Más aún, si consideramos las afirmaciones centrales del Secretario General de la OEA, César Gaviria¹, señaladas en la Conferencia Regional de la OEA sobre MCMys, efectuada en Santiago en 1995, las que siguen teniendo plena vigencia:

1. El hemisferio no posee una agenda de seguridad lo suficientemente refinada y capaz de reemplazar a las orientaciones que se impusieron durante la guerra fría.
2. Aún se está lejos de haber llegado a un consenso sobre los objetivos, políticas e instrumentos para la cooperación multilateral.
3. No se puede asumir que la democratización es irreversible
4. El diseño de una visión estratégica será tarea compleja.

¹ César Gaviria, "Discurso I Conferencia Regional sobre Medidas de Confianza Mutua". En: *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Vol. 10, No. 4, octubre-diciembre. FLACSO-Chile. Santiago, 1995.

5. Existe una ventana de oportunidad para transformar las relaciones político-militares en el hemisferio, para reflejar intereses colectivos.

La emergencia de la *nueva agenda* de seguridad evidencian una alta heterogeneidad entre las distintas subregiones del hemisferio, lo que complejiza aún más el diagnóstico anterior. De allí la necesidad de avanzar hacia la conformación de un concepto común sobre seguridad.

Hacia un nuevo concepto de seguridad

El fin de la guerra fría ha tenido efectos muy diversos en el mundo. En grandes zonas se generó un alto nivel de inestabilidad como producto de la reemergencia de factores propios que fueron enmascarados por el conflicto bipolar durante medio siglo.² En las Américas, a diferencia de otras áreas, el fin de la guerra fría conjuntamente con el proceso de globalización ha tenido manifestaciones, en lo referido a la seguridad internacional positivas, ha primado la cooperación. Lo que caracteriza a las Américas al finalizar el siglo XX es la integración y la cooperación. Lo anterior no significa desconocer la existencia de profundas contradicciones e incluso situaciones de tensión, derivadas de problemas intranacionales. En lo que se refiere a la percepción de amenaza interestatal o a los factores cruciales que afectan la seguridad internacional las Américas proyecta estabilidad. La conflictividad aparece desde fuentes no estatales.

Una de las consecuencias directas del cambio de los patrones bipolares está referido a la inexistencia de un enemigo común. Esta situación en las Américas significa cambiar el marco conceptual que primó no sólo durante las cinco décadas del período de guerra fría, sino también del período precedente. Desde la década de los treinta cuando el nazismo se convirtió en una amenaza para el conjunto del hemisferio. A fines del siglo XX las amenazas son difusas. Pese a que el terrorismo puede tener componentes estratégicos, según sea la selección de los blancos o por el tipo de armamento usado, no se evidencia ni se perfila con claridad una amenaza distinta a esta, en cuya definición básica está la opacidad. Otro tanto se puede señalar respecto a los ilícitos y mafias internacionales.

El factor central, tanto en el ámbito político, económico como en el de la seguridad en esta década de posguerra fría, es el peso de las subregiones. Son las áreas subregionales las que determinan la dinámica política efectiva y los avances concretos en cada una de las materias. Si bien es cierto que se mantienen factores de inercia derivados de la guerra fría es en el accionar subregional en donde se superan con facilidad y se establecen nuevos paradigmas interpretativos y nuevas formas e acción.

² Chester A. Crocker and Fen Osler Hampson with Pamela Aall, *Managing Global Chaos. Sources of and Responses to International Conflict*. USIP. Washington, D.C., 1996.

Desde una perspectiva más general se puede afirmar que en el ámbito de la seguridad internacional en las Américas la inercia se manifiesta principalmente a través de tres factores: i) los de carácter ideológico, cuya manifestación principal está radicada en las políticas de la potencia hegemónica hacia Cuba y su no participación en la institucionalidad hemisférica; ii) la subversión y el mantenimiento de movimientos guerrilleros que reafirman perspectivas ideológicas propias de la política de bloques del período precedente, el caso colombiano lo ilustra con claridad; iii) el terrorismo transnacional de carácter fundamentalista, como extrapolación de combates de otras regiones que se manifiesta en un teatro de operaciones ajeno como es el hemisferio occidental. El caso de los atentados terroristas en Argentina es el más evidente.

Señalar la necesidad de un nuevo concepto de seguridad es evidenciar cadenas conceptuales asociadas. Es decir a cada marco conceptual aparecen asociados otros conceptos que lo refuerzan y establecen un marco interpretativo coherente que responde a su propia lógica. Es así como en la perspectiva de conformar un nuevo concepto de seguridad será necesario generar una nueva cadena conceptual capaz de recoger dimensiones sustantivas del paradigma en torno al cual se ha organizado la seguridad en las Américas, pero a la vez dar cuenta de nuevas dimensiones. Es decir, estamos en un período que se caracterizará esencialmente por una transición conceptual.

Durante el período de guerra fría primaron los conceptos de seguridad enfocados en la perspectiva estatal o aquellas ramificaciones hacia la seguridad internacional vinculadas a la seguridad estatal. En el período de posguerra fría ha aparecido con fuerza la dimensión de la seguridad humana como un concepto articulador clave en un mundo en transición. Muchas veces ambas perspectivas aparecen como contradictorias aunque ambas deberían tener como foco y fin último al ser humano. El desafío intelectual que a la vez es institucional y operativo es cómo ligar y establecer una concatenación conceptual desde la seguridad humana hacia la seguridad internacional pasando por la seguridad estatal.

La característica primordial de los nuevos conflictos internacionales, centrada en problemas intraestatales evidencia la necesidad de vincular de manera más adecuada los tres niveles. A su vez la creciente presencia de fenómenos transnacionales (mafias internacionales, terrorismo transnacional y otros) que hacen uso de la fuerza pero que no poseen la capacidad para ejecutar amenazas de carácter estratégico al Estado obliga a diseñar mecanismos de coordinación de políticas que incorporen dimensiones no militares como cuestiones claves en la prevención del uso de la fuerza. Lo anterior significa involucrar a los *nuevos actores* de la seguridad en el diseño de políticas y alternativas. Desde esta perspectiva el nuevo concepto de seguridad deberá abarcar dimensiones tradicionales referidas a la soberanía estatal -con un gran peso en el eje soberano territorial y en las capacidades militares- con conceptos nuevos, referidos a los fenómenos y que determinan la nueva agenda. Estos se caracterizan por ubicarse en una dimensión no militar, de acciones transnacionales que requieren de la cooperación como instrumento central, para no afectar las dimensiones tradicionales (intervención unilateral). El gran peligro consiste en la expansión conceptual; dado que si ello ocurre se tiende a militarizar el conjunto de las actividades significativas de la

población. De allí que la variable central en torno a la cual se debe organizar el concepto de seguridad sigue siendo el uso de la fuerza, es decir las cuestiones que afectan a la vida y la muerte, en lo referido a la guerra y la paz. Otras dimensiones y esferas que afectan la vida pueden y deben ser enfocadas desde la cooperación, la capacitación, transferencia de recursos u otros arreglos institucionales.

En la conformación del nuevo paradigma de seguridad el establecimiento de gradaciones contribuye de manera importante a su clarificación. En este sentido el concepto de *umbral crítico*³ permite evidenciar en qué momento un riesgo se transforma en una amenaza o en un conflicto abierto. La comprensión de qué fenómenos son los que gatillan un riesgo para transformarlo en una crisis constituye un aporte crucial que el nuevo concepto puede relevar. En este sentido la visión de futuro es que se perciben más crisis internacionales con uso de fuerza que una guerra total entre coaliciones o entes soberanos.

En el avance conceptual América Latina tiene una ventaja sustantiva resolvió de manera adecuada los temas referidos a la proliferación nuclear y al desarrollo de armas de destrucción masiva. Estos avances posibilitan focalizar de manera más precisa el tema del uso de la fuerza en un nuevo marco en el cual las dimensiones no militares del uso de la fuerza son las que tienen primacía.

Reflexionar sobre la seguridad significa reflexionar sobre el conjunto de los elementos y acciones que inciden en el incremento o reducción de las vulnerabilidades de los actores para alcanzar sus objetivos. En el nuevo marco de la globalización será esencial revisar y readecuar a las nuevas condiciones el concepto de soberanía.⁴ No basta con reconocer la porosidad de las fronteras y con ello de la soberanía; es fundamental reflexionar sobre la construcción de nuevas soberanías en el marco de la globalización. Ellas aparecen ligadas a la construcción institucional.

Si el tema central en la conformación del nuevo concepto de seguridad sigue siendo el uso de la fuerza, significa que debemos preguntarnos qué aspectos se requiere defender que tengan tal valor que se esté dispuesto al uso de la fuerza y a dar la vida por ellos. La experiencia internacional evidencia que el valor en torno a los derechos humanos y al sistema político democrático aparecen como valores cruciales a ser defendidos. A partir de esto es necesario preguntarse sobre cómo el nuevo contexto internacional al cambiar la soberanía y al generar dinámicas de la globalización deja obsoletos ciertos conceptos y sus formas de operacionalización.

En el mundo occidental el factor político democrático se han transformado en el elemento articulador central de todas y cada una de las dimensiones de relacionamiento. En el ámbito de la seguridad internacional *la paz democrática* es el

³ El concepto de umbral fue destacado como un instrumento analítico importante por el Embajador Carlos Portales en el foro sobre seguridad hemisférica.

⁴ Roberto Bergalli y Eligio Resta (comp.), *Soberanía: un principio que se derrumba*. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1996.

concepto articulador. Este señala que los sistemas políticos democráticos tienen un muy bajo nivel de conflictividad con uso de la fuerza entre ellos. Esta perspectiva en el caso de occidente se cumple de manera casi efectiva.⁵ A partir de lo anterior se genera un vínculo sustantivo entre los valores referidos a los derechos humanos y la democracia, que se busca promocionar y defender con la propia legitimidad del conjunto del sistema y sus expresiones internacionales. La base geográfica desde donde se promueve esta opción es el mundo occidental, incluidos los países latinoamericanos.⁶

La cooperación y la asociación se vinculan de manera central al nuevo concepto de seguridad. Es decir, frente a las nuevas amenazas, al peso del proceso globalizador, al cambio en las formas de expresión soberana, al relevamiento de la gente como elemento central, la cooperación internacional se transforma en el elemento articulador.

No basta con desarrollar un nuevo concepto de seguridad es necesario articularlo en instituciones eficaces. La creación de regímenes internacionales de carácter vinculante con sello multilateral en las Américas serán el resultado y un objetivo de este proceso de definición conceptual.

Un nuevo régimen multilateral de seguridad en las Américas

La diversidad caracteriza al hemisferio. Identificar intereses comunes es una tarea prioritaria en la perspectiva de construir cooperación.⁷ La cooperación es un acto de voluntad política y una decisión estratégica que deben tomar los actores para efectivizarla. La cooperación en el hemisferio y en cada una de sus regiones posibilita aunar esfuerzos, incrementar recursos para alcanzar los objetivos que dicen relación con la estabilidad y la seguridad internacional. La complementación y el aunar esfuerzos aparece cada vez con más fuerza cuando analizamos los remanentes de la agenda tradicional y en especial cuando se visualizan los desafíos que conlleva la nueva agenda de seguridad en las Américas, caracterizada por riesgos esencialmente no militares.

Además de la diversidad, las Américas se caracterizan por el hecho de estar regidas por un sistema hegemónico de carácter unipolar desinstitucionalizado. Los países latinoamericanos y Canadá estuvieron durante todo el período de guerra fría, y la gran mayoría en el período previo a ésta, inmersos en un marco unipolar regido por

⁵ La paz democrática puede no cumplirse en el relacionamiento entre regímenes democráticos y no democráticos.

⁶ En el caso de Europa esto se ha concretado aún más en la formalización de *códigos de conducta*. Gert de Nooy, *Cooperative Security, the OSCE and its Code of Conduct*. Netherlands Institute of International Relations 'Cligendael'. Kluwer Law International Ed. La Haya, 1996.

⁷ Robert Axelrod, *La evolución de la cooperación*. Alianza Universidad. Madrid, 1984.

los Estados Unidos.⁸ Jorge I. Domínguez, "U.S.-Latin America Relations During the Cold War and Its Aftermath" 1998-1999. *Working Paper Series*. Center for International Affairs. Harvard University. La diferencia central está en que en épocas anteriores existía una hegemonía institucionalizada y que se expresaba a través de marcos institucionales que "legitimaban" las decisiones unilaterales. En el contexto de posguerra fría las cosas han cambiado respecto a las formas de actuar y las posibilidades y oportunidades de asociación y no en el hecho de ser una región regida por una hegemonía unipolar. Desde la perspectiva institucional los niveles de regulación y de coordinación de iniciativas y políticas son muy débiles. No se ha estructurado un marco común conceptual que permita organizar en torno a principios rectores mecanismos institucionales que definan y delimiten cursos de acción. Lo anterior si bien es una deficiencia y una debilidad desde el punto de vista estructural, dada la ausencia de amenazas estratégicas efectivas y cercanas en el tiempo, posibilita a los países latinoamericanos y Canadá establecer un diálogo con la potencia hegemónica tendiente a privilegiar la coincidencia de intereses y crear espacios para el debate y consensuar políticas comunes en el ámbito de la defensa y la seguridad. Esto se ve facilitado si se considera que en el ámbito económico existen canales de comunicación cada vez más fluidos y que están construyendo una red de creciente interdependencia comercial.⁹ Así también, cabe destacar, como lo hemos hecho, que en el ámbito diplomático los jefes de Estado han asumido un rol más significativo por medio de la *diplomacia de cumbres*.¹⁰

El fin de la guerra fría no cambió el nivel de valoración o prioridad estratégica de América Latina en relación a la principal potencia global o a otros actores centrales del sistema internacional.¹¹ El nuevo orden que se construya en la etapa de posguerra fría en esta región deberá seguir considerando la marginalidad estratégica en cuestiones globales, en especial como fuente de amenaza para la principal potencia hegemónica o para algunos de los actores centrales. Sin embargo, también deberá considerarse desde la perspectiva positiva el importante aporte a la estabilidad que efectúan los países de este hemisferio. La contribución latinoamericana y de Canadá¹² a la

⁸ Lars Schoultz, *Beneath the United States. A History of U.S. Policy Toward Latin America*. Harvard University Press. Cambridge, 1998.

Lars Schoultz, *National Security and United States Policy Toward Latin America*. Princeton University Press. Princeton, 1987.

Peter H. Smith, *Talon of the Eagle. Dynamics of U.S.-Latin American Relation*. Oxford University Press, 1996.

⁹ Francisco Rojas Aravena, "La II Cumbre de las Américas: ¿un cambio en los patrones de relaciones hemisféricas?". En: *Anuario social y político de América Latina y el Caribe 1998*. FLACSO, Secretaría General. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1999. pp. 110-120.

¹⁰ Francisco Rojas Aravena y Paz Milet, "Diplomacia de cumbres: el multilateralismo emergente del siglo XXI". *Nueva Serie FLACSO*. FLACSO-Chile. Santiago, 1998.

¹¹ National Defense University. Institute for National Strategic Studies. *1998: Strategic Assessment. Engaging Power for Peace*. Washington, D.C., 1998.

¹² Harold Klepak, "Doctrinas canadienses acerca de la seguridad internacional". En: *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 11, No. 3, julio-septiembre. FLACSO-Chile. Santiago, 1996. pp. 3-7.

estabilidad internacional es crucial. La región contribuye a transferir estabilidad por su propia decisión, por su apoyo a los tratados internacionales y por el envío de misiones diplomáticas y militares a áreas en conflicto.

Los aspectos mencionados anteriormente no resuelven el problema de la inexistencia de un régimen de seguridad internacional comprensivo en las Américas. Será necesario construir regímenes internacionales funcionales interrelacionados que permitan alcanzar de manera efectiva las metas sobre seguridad colectiva y sobre defensa conjunta. Particular importancia posee lo referido a la prevención y regulación de conflictos, así como la sistematización de acuerdos sobre control de armas.

A diferencia del período anterior en el cual los Estados eran el actor principal y único en la práctica del sistema internacional y, por lo tanto, las cuestiones referidas a la guerra y la paz dependían esencialmente de la voluntad de los Estados; en los inicios del siglo XXI la constatación es que la guerra y el uso de la fuerza está más vinculado a problemas intra-estatales que a la conflictividad inter-estatal. En el ámbito global los principales conflictos aparecen ligados a la fragmentación nacional, a problemas étnicos, a diferencias religiosas, más que a los conflictos ideológicos que caracterizaron al período precedente.¹³ La expresión fundamental de tales conflictos es intra-estatal, es decir, conflictos domésticos que generan inestabilidad en el ámbito subregional o incluso internacional. Son conflictos que tienen un alto costo humano, desatan un nivel de violencia inusitado y cuyas consecuencias generan grandes emergencias humanitarias y tardarán años en repararse la destrucción en infraestructura y más tiempo aún en saldar el enconamiento entre la población.

Lo anterior significa que se debe alcanzar un balance adecuado entre el uso de sistemas de prevención de alerta temprana y de mecanismos de diplomacia coercitiva¹⁴ tendientes a limitar los efectos del conflicto tanto domésticos como internacionales. Este tema aparece como un tema esencial en el debate sobre el multilateralismo de inicios del siglo XXI. La diplomacia coercitiva y la aplicación de sanciones, por distintas y diversas razones entre las cuales la falta de voluntad política ocupa un lugar relevante, no jugaron un rol disuasivo de carácter efectivo capaz de detener el conflicto. Ello conllevó a plantearse el tema de la intervención militar directa como única y última opción por actores claves del sistema internacional. La crisis del Golfo primero y luego la guerra en Kosovo evidencian de manera dramática esta situación a nivel global. En el hemisferio la crisis en Haití reflejó las dificultades del sistema de sanciones, pese al consenso de países inmensamente poderosos en relación con quien era objeto de dichas sanciones.¹⁵ Repensar este tema constituye un elemento crucial en el nuevo esquema de seguridad global, hemisférico y subregional. Podemos destacar de manera

¹³ Kofi A. Annan, *Partnerships for Global Community. ONU Annual Report*. New York, 1998.

¹⁴ Alexander L. George and William E. Simons (edited by), *The Limits of Coercive Diplomacy*. Westview Press, Colorado, 1994.

¹⁵ Margaret Daly Hayes and Gary F. Wheatley, *Interagency and Political-Military Dimension of Peace Operations: Haiti. A Case Study*. NDU/INSS. Washington, D.C., 1996.

muy positiva el rol que cumplen las cláusulas democráticas anexas en los acuerdos comerciales suscritos por los países latinoamericanos. De igual forma podemos destacar la resolución de la Asamblea General de la OEA de 1991 respecto de la defensa de la democracia. Sin embargo, es necesario avanzar en la conformación de mecanismos de operacionalización efectivos y ellos solamente alcanzarán su máximo de eficiencia en el marco de un régimen internacional efectivo de carácter vinculante para el conjunto de los actores que son parte.

Superar el dilema de la seguridad en las Américas sigue constituyéndose en un punto principal en relación a las cuestiones de seguridad hemisférica, regional y bilateral. La resolución de importantes contenciosos referidos al eje soberano territorial han posibilitado disminuir la percepción de amenaza militar interestatal. Para reducir aún más el dilema de la seguridad es esencial avanzar en la transparencia y la construcción de confianza. Lo anterior posibilita generar las bases para el desarrollo de políticas convergentes y complementarias en un marco de entendimiento y de creciente interdependencia. En los casos en los cuales se mantienen diferencias, la confianza y la transparencia permiten la creación de espacios para abordar dichas diferencias y generar alternativas y mecanismos que buscan evitar el escalamiento militar y propenden a una solución de beneficio mutuo. En esta perspectiva la construcción de una mirada conjunta de futuro capaz de vincular intereses locales, subregionales y hemisféricos, articula mayores opciones que sólo las que determina un dilema de seguridad focalizado en el terreno militar.

La construcción de espacios de diálogo para la resolución de diferencias, la generación de instancias de monitoreo para una alerta temprana, el diseño de mecanismos de prevención constituyen elementos que articulados en un régimen internacional permiten afrontar los conflictos en el área de la defensa y/o la seguridad; sin que desde esta esfera se desborde hacia otros ámbitos. Por el contrario, se busca que los efectos positivos de otras áreas contribuyan a la solución de los temas que llevan implícito el uso de la fuerza. El diseño de una eficiente arquitectura que permita el establecimiento de regímenes internacionales vinculantes efectivos posibilitará una mayor coordinación de políticas en áreas sensibles y, por lo tanto, conllevará acciones conjuntas que consolidan un relacionamiento bilateral y subregional en dicho marco. Los avances efectivos requieren reconocer los problemas y las dificultades existentes. Un discurso que promueva la cooperación y oculte las diferencias de intereses nos lleva a una retórica vacía que lejos de contribuir al proceso lo dificulta. Es precisamente en el reconocimiento de los puntos en los cuales aparecen las diferencias en donde los actores deben tener un abanico amplio de posibilidades de solución de los contenciosos.

Los principales instrumentos de carácter preventivo dicen relación con ocho mecanismos, a saber:

- ◆ Mecanismos de alerta temprana.
- ◆ Mecanismos de diálogo y actores no tradicionales.
- ◆ Mecanismos de fomento de confianza mutua y seguridad.
- ◆ Mecanismos de acción, buenos oficios e intervención de garantes.

- ◆ Búsqueda de soluciones innovativas a viejos problemas.
- ◆ Mecanismos de control y limitación de armamentos.
- ◆ Mecanismos de desarme.
- ◆ Regímenes de seguridad subregionales y hemisféricos.

La aplicación efectiva de cada uno de los mecanismos permitirá una acción específica, pero que a su vez puede ubicarse en una perspectiva acumulativa que generará estabilidad.

En el siguiente recuadro se destacan los objetivos de prevención y las posibles acciones de prevención que pueden efectuarse sobre la base de la aplicación de los mecanismos reseñados para el caso de cuestiones ubicadas en el eje soberano territorial.¹

¹ Francisco Rojas Aravena, "Construyendo nuevos enfoques para un régimen de seguridad en las Américas". En: *Medio siglo del TIAR. Estudio Estratégico de América Latina y el Caribe 1997*. FLACSO-Chile/P&SA/CLADDE. Santiago, 1998, p. 11-24.

Diagnóstico de la situación y objetivos preventivos	Acciones de prevención
Mantener el status quo y estabilizar la situación de diferencia territorial.	Concordar y declarar la aceptación del derecho internacional y la no amenaza y el uso de los recursos de fuerza. Reconocer la diferencia de intereses, acotar y delimitar el carácter del problema. Establecer un marco institucional para la solución pacífica de las diferencias.
Evitar las tensiones políticas fundadas en temas soberano territoriales	Evitar el uso doméstico de las situaciones pendientes en el ámbito de la delimitación. Establecer espacios de diálogo e intercambio que posibiliten una mejor comprensión de las percepciones de los diversos actores. Relevar el rol de los actores "no tradicionales" de la seguridad.
Prevenir antagonismos y tiranteces focalizadas en áreas de frontera.	Establecer mecanismos de fomento de la confianza mutua, en especial, en el ámbito de la seguridad. Crear mecanismos de diálogo a nivel local y mejorar los sistemas de comunicación globales.
Evitar los conflictos abiertos.	Activar evaluaciones conjuntas, procesos de buenos oficios y actividades de consultas. En este ámbito pueden desarrollarse actividades de premediación.
Prevenir y evitar situaciones de crisis.	Activar mecanismos internacionales formales de buenos oficios y mediación. Establecer incentivos y sanciones. Activar eventuales mecanismos militares de interposición y verificación. Promover el despliegue de fuerzas tendiente a desescalar el conflicto.
Evitar el enfrentamiento y la guerra.	Poner en práctica medidas de fomento de la confianza mutua y la seguridad de alta densidad. Establecer zonas desmilitarizadas. Envío de fuerzas de paz.

Avanzar de manera efectiva en el establecimiento de un régimen internacional en las Américas significa que los actores principales, pero no únicamente, deben concordar visiones comunes, superando el unilateralismo y buscando la construcción institucional y la regulación de normas como un objetivo esencial para la estabilidad en el largo plazo. Una hegemonía unipolar desinstitucionalizada no resuelve los problemas. Por el contrario, introducirá elementos de distorsión que harán imposible una cooperación efectiva en las Américas. De allí que generar cooperación y generar asociación vuelve a ubicar el tema de la Gran Política en un lugar central.

En la construcción de los diferentes regímenes vinculantes a los cuales se deberán abocar los países del hemisferio, deberán resolver algunos temas cruciales vinculados a principios que han estado en la base de la construcción estatal desde el nacimiento como naciones soberanas. Me refiero al tema de la soberanía. En el marco de la globalización y de un sistema de comunicaciones planetarias, es necesario preguntarse sobre el tema de la soberanía, más allá de reconocer la porosidad de las fronteras y el hecho de que los regímenes políticos son regímenes políticos penetrados en las más diversas áreas y esferas. La pregunta sobre la soberanía dice relación cómo ésta se vincula al desarrollo de la supranacionalidad. Es decir, a la construcción de soberanías superiores capaces de regular comportamientos más allá de las fronteras tradicionales del Estado. Este es el significado efectivo de los regímenes internacionales vinculantes; de la creación de bienes públicos internacionales.²

El reconocimiento de que los fenómenos económicos, políticos, sociales y culturales son *intermésticos*, es decir, simultáneamente domésticos e internacionales reafirma la necesidad de ubicar patrones de referencia capaces de regular comportamientos simultáneamente en ambas áreas.

Los regímenes internacionales tienen como obligación *generar garantías* a quienes forman parte de ellos. En el ámbito de la seguridad las garantías esenciales pasan porque el régimen internacional contribuya a liberar de amenazas inminentes el ámbito: i) de la defensa; ii) generar espacios que den señales de alerta temprana para su desarticulación. Los regímenes internacionales en el ámbito de la seguridad deben dar garantías que reconocerán los intereses de cada uno de los actores presentes incluidas las diferencias que puedan haber entre ellos. La efectividad de la acción de los regímenes de seguridad implica el reconocimiento y la capacidad del control nacional soberano sobre el espacio territorial. Ello implica una enorme responsabilidad en un marco de creciente interdependencia. El desborde de problemas en un Estado puede conllevar amenazas no previstas para el conjunto. De allí que el establecimiento de garantías lo que hace es resolver los temas de carácter estratégico y posibilitar la construcción de mallas de seguridad cada vez más efectivas. Los arreglos específicos otorgarán garantías particulares para los problemas que requieren solución inmediata, de mediano plazo, o de largo plazo.

El establecimiento de regímenes de seguridad permite focalizar sobre las amenazas comunes o evidenciar y diseñar cursos de acción específicos sobre las vulnerabilidades establecidas por los distintos actores. En este sentido el marco institucional permite definir de manera adecuada y en forma multilateral el medio por el cual se alcanzará la resolución y las acciones consecuentes en este campo.

Para que un régimen internacional alcance su efectividad deberá conllevar y contener al menos siete características:

² Rubén P. Méndez, "Peace As a Global Public Good". En: Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern, *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*. UNDP/Oxford University Press. New York, 1999.

- ◆ Universalidad.
- ◆ La regla del consenso mejorada.
- ◆ Capacidad de seguimiento y difusión.
- ◆ Desarrollar capacidades de alerta temprana.
- ◆ Establecer mecanismos de prevención de riesgos.
- ◆ Estructurar un plan de acción coherente.
- ◆ Desarrollar una capacidad de iniciativa que supere las voluntades particulares.

La conjunción del universalismo y el consenso mejorado permite establecer una presión de carácter simétrico. El riesgo mayor de no aceptar es el aislarse. Y es allí donde debe ser valorado el liderazgo democrático nacional, en el contexto de la globalización y la integración:

La regla del consenso mejorado permite separar lo esencial de lo accesorio; sin agenda sustantiva no existe reunión. La efectividad de la diplomacia de cumbres y su solidez se destaca en la capacidad de asumir los temas esenciales para delinear decisiones en ámbitos cruciales. Ello refuerza la necesidad de principios compartidos que el liderazgo democrático podrá concertar.

El seguimiento y el plan de acción posibilitan la descentralización operativa, augurando el éxito de las medidas propuestas.¹

Finalmente la capacidad de iniciativa permite generar nuevas opciones sobre la base de mecanismos específicos, consultas, grupos ad-hoc, visitas, etc.

Algunas recomendaciones de política

El reconocimiento de los grandes avances en la década de los noventa en la construcción de la paz y la seguridad internacional en las Américas establece una base lo suficientemente significativa como para diseñar un marco de cooperación superior. Las medidas de confianza mutua han actuado de manera significativa en el conocimiento mutuo y en la reducción de la percepción del nivel de riesgo entre los actores estatales de la región. Los avances hacia la conformación de un nuevo concepto de seguridad capaz de integrar de manera coherente las dimensiones referidas a la seguridad humana, la seguridad interestatal y la seguridad internacional. El nuevo concepto de seguridad debe ser capaz de generar instrumentos para señalar en qué momento un riesgo cruza *el umbral crítico* y se transforma en una amenaza. Este nivel de operacionalización posibilita generar medidas efectivas para prevenir situaciones de inestabilidad o de crisis.

¹ Augusto Varas, *Algunas hipótesis sobre continuidades y discontinuidades estratégicas en el hemisferio occidental*. Paper presentado en el seminario "Perspectivas regionales sobre seguridad global". Buenos Aires, diciembre 1996.

El reconocimiento que la OEA carece de capacidad para hacer uso de la fuerza como instrumento de acción colectiva en la región, lejos de despojarla de una herramienta útil le permite un grado de flexibilidad mayor. Por una parte, posibilita un entendimiento funcional y de fondo con Naciones Unidas para situaciones de crisis. Con ello se superarían las situaciones que se presentaron en el caso de la crisis haitiana por ejemplo. Por otra parte, le permitiría a la organización focalizar de manera adecuada en otros instrumentos tanto referidos a la aplicación de sanciones, como a la generación de incentivos positivos. La restricción del uso de la fuerza incluso puede estar referida única y exclusivamente al tema de la intervención directa pero dejando un espacio y la posibilidad para la aplicación de otras medidas que se ubican en el ámbito de la denominada diplomacia coercitiva.

La resolución de fondo del tema anterior posibilitará la construcción de consensos más sólidos, más transparentes y más efectivos los que tendrán un carácter eminentemente proactivo. En esta perspectiva el afinamiento de cuatro tareas aparecen como cruciales en el marco del establecimiento de un nuevo concepto de seguridad y del diseño de una arquitectura para el establecimiento de regímenes internacionales funcionales coordinados de manera coherente.

- ◆ Mecanismos de alerta temprana.

Su efectividad pasa esencialmente por el grado de reconocimiento y legitimidad que se tenga en el análisis de la situación hemisférica y del impacto que sobre la región tienen fenómenos de la política internacional. También la sistematización del análisis de situaciones puntuales proveerá los insumos necesarios para el diseño de señales efectivas de alerta temprana.

- ◆ Mecanismos de seguimiento.

En el hemisferio y en la región latinoamericana se generan una cantidad extraordinaria de iniciativas que surgen como producto de la diplomacia de cumbres y de diversos encuentros presidenciales o ministeriales. El monitoreo permanente de los avances en el cumplimiento de las iniciativas, recomendaciones y resoluciones de las cumbres presidenciales, de las reuniones de ministros de defensa, de los encuentros de altos mandos posibilitará efectivizar la voluntad política expresada en las diversas declaraciones.

En este ámbito el seguimiento y sistematización de los avances en el cumplimiento de las declaraciones de Santiago y El Salvador sobre medidas de confianza mutua constituyen una actividad crucial y en la cual la OEA debe tener un rol incentivador y coordinador de iniciativas gubernamentales, académicas y propias.

Como parte de los mecanismos de seguimiento y para darle un nivel de eficiencia mayor la *construcción de índices* posibilitará una estandarización

subregional y regional para evaluar el logro y satisfacción de los compromisos asumidos.

- ◆ Incorporación de distintos actores en el tema defensa.

Dado el carácter multidimensional, pero a la vez indivisible de la seguridad, es necesario que se efectivicen medidas que puedan incorporar los diversos actores que inciden en el debate y decisión sobre la seguridad en las Américas.

En este ámbito la Organización de Estados Americanos podría coordinar una reunión de Presidentes de Comisiones de Defensa de los Congresos y de Presidentes de los propios Congresos con el fin de analizar los aspectos referidos a la ratificación de convenios internacionales en la materia.

Los académicos pueden efectuar una contribución central. Tal como el programa Paz y Seguridad en las Américas, desarrollado por FLACSO-Chile y el Wilson Center, lo ha demostrado es posible generar un diálogo efectivo entre académicos e intelectuales con diplomáticos, altos oficiales de las fuerzas armadas y decisores de política. Estos diálogos han permitido clarificar un marco conceptual que contribuya a establecer acuerdos sólidos, transparentes y consistentes en el largo plazo.

- ◆ Diseño de metas.

Más que esperar una decisión política fundante de un nuevo régimen internacional comprensivo es esencial avanzar en la definición de metas específicas a ser alcanzadas en un lapso determinado. La proactividad de la organización se puede expresar en un conjunto de metas interrelacionadas a ser alcanzadas a nivel hemisférico y regional en forma paralela. En materias específicas puede avanzarse a velocidades distintas. Un diseño de metas posibilita establecer marcos de avance evaluables, cuyo cumplimiento generan un proceso sinérgico global. Y en el caso de incumplimiento es posible establecer mecanismos de corrección y modificación para alcanzar los objetivos diseñados a través de las metas particulares.

Un ámbito particular que requiere el diseño de metas específicas es el referido a los vínculos entre la Organización de Estados Americanos y la Junta Interamericana de Defensa y el Colegio Interamericano de Defensa.

Los avances en el análisis de los temas de fondo y en el intercambio de experiencias en materias de seguridad organizado por la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, proyectan una visión positiva de las metas que pueden ser alcanzadas en este campo en un futuro próximo. Es posible diseñar metas concretas que permitan llegar con avances sustantivos en el plano de la defensa y la seguridad al momento en el cual el ALCA adquiera dimensiones formales en el hemisferio. El diálogo diplomático, académico militar continúa siendo un instrumento esencial para el

intercambio de ideas y el diseño de políticas. A la vez se ha transformado en un instrumento que permite y efectiviza la participación de actores no estatales en el debate sobre la seguridad internacional.

Las Américas tienen ante sí la oportunidad de dar un salto cualitativo en la cooperación. La voluntad política se ha manifestado a través de la diplomacia de cumbres. Es en la operacionalización en donde hoy se juega el futuro de esa voluntad política y de esa oportunidad de cooperación. La coordinación de iniciativas recae de manera sustancial en la Organización de Estados Americanos. Nuevamente la OEA tiene una oportunidad para proyectar la cooperación hemisférica.