

**Programa Paz y
Seguridad en las Américas
Wilson Center-FLACSO Chile**

**FLACSO-Chile
Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales**

**CLADDE
Centro Latinoamericano
de Defensa y Desarme**

MEDIO SIGLO DEL TIAR

**Estudio Estratégico de América Latina y el Caribe
1997**

La publicación de este libro y la elaboración de las tendencias regionales, así como las estadísticas y algunos de los artículos aquí publicados, han sido realizadas gracias al apoyo de la Fundación John D. y Catherine T. Mac Arthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas, P&SA. Así también FLACSO-Chile ha contado con el apoyo de la Fundación Ford y de la William and Flora Hewlett Foundation. Este Anuario recoge los resultados de actividades conjuntas desarrolladas por el Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile, del Paz y Seguridad en las Américas (actividad conjunta con el Latin American Program del Woodrow Wilson Center for Scholars) y del Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (CLADDE).

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de la portada puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

355
F 534 mm

355	FLACSO-Chile; CLADDE; P&SA.
F572	Medio siglo del TIAR. Estudio estratégico de América Latina y el Caribe 1997. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1998. 306p. cuadros, graf. ISBN: 956-205-120-X
	1. SEGURIDAD HEMISFERICA 2. FUERZAS ARMADAS 3. SEGURIDAD INTERNACIONAL 4. DEFENSA 5. GASTOS MILITARES 6. CUMBRES 7. ANUARIO 8. AMÉRICA LATINA 9. CARIBE

© 1998, FLACSO-Chile - CLADDE. Inscripción N°105.634. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares.
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa, Santiago, Chile.
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 6955 - 225 9938 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: riflacso@flacso.cl
FLACSO-Chile en el Web: <http://www.flacso.cl>

Coordinación banco de datos sobre seguridad regional: Paula Pardo
Coordinación editorial: Carlos Vergara y Francisco Rojas Aravena
Diagramación y producción gráfica: Claudia Gutiérrez
Diseño de portada: Osvaldo Aguiló, A.DOS
Impresión: LOM, Santiago de Chile

INDICE

INTRODUCCION Francisco Rojas A.	5
I. REPENSANDO LA SEGURIDAD HEMISFERICA	
1. 50 AÑOS DEL TIAR	9
Construyendo nuevos enfoques para un régimen de seguridad en las Américas Francisco Rojas Aravena	11
Cinqüenta anos de Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR): frustrações e continuidade Institucional? Thomaz Guedes da Costa	25
Evolución del Pacto de Río (1947-1989) Luis Eduardo Tibiletti	35
México y el sistema interamericano: de la segunda guerra mundial al final del siglo . Cambios, desafios y oportunidades Raúl Benítez Manaut	45
Hacia un nuevo concepto de seguridad hemisférica Sergio González Gálvez	65
Complejidad de riesgo e interdependencia. Tendencias de cambio en la seguridad internacional Andrés Fontana	85
2. DIPLOMACIA DE CUMBRES Y SEGURIDAD INTERNACIONAL	131
Declaración de San Salvador sobre Medidas de Confianza Mutua (Febrero 1998)	131
Grupo de Río: Informe de la reunión del grupo de trabajo sobre Limitación y control de armas convencionales	139
Declaración de Santiago. II Cumbre de las Américas	149
Plan de Acción. II Cumbre de las Américas	153

II. TENDENCIAS REGIONALES Y SUBREGIONALES DEL GASTO MILITAR	181
Defensa, situación regional	
Rosendo Fraga	183
Tendencias regionales y subregionales del gasto militar: 1985-1995	
Carlos Vergara	188
III. FUERZAS ARMADAS Y RELACIONES MILITARES: ESTADISTICAS Y CRONOLOGIAS DE SEGURIDAD	193
Argentina	195
Belice	201
Bolivia	205
Brasil	209
Chile	213
Colombia	219
Costa Rica	225
Cuba	229
Ecuador	235
El Salvador	241
Guatemala	245
Guyana	249
Haití	253
Honduras	257
Jamaica	261
México	265
Nicaragua	269
Panamá	273
Paraguay	277
Perú	281
República Dominicana	287
Surinam	291
Trinidad y Tobago	295
Uruguay	299
Venezuela	303

**I. REPENSANDO LA
SEGURIDAD HEMISFÉRICA**

1. CINCUENTA AÑOS DEL TIAR

Construyendo nuevos enfoques para un régimen de seguridad en las Américas¹

Francisco Rojas Aravena²

El sistema Interamericano de seguridad se encuentra en tránsito desde un antiguo orden que tenía altos grados de predictibilidad, hacia uno nuevo que aún se encuentra en construcción. Un hemisferio próspero y moderno requiere de un régimen de seguridad de nuevo tipo que supere las deficiencias del multilateralismo de la guerra fría. En el continente se expresan, en el terreno de la seguridad, algunos temas del pasado. En particular, los referidos a las percepciones de amenazas de carácter vecinal derivadas de litigios y situaciones vinculadas a la soberanía territorial. Este es un lastre que afecta la estabilidad general. Explosiones puntuales en este ámbito tienen efectos de desestabilización más general que los referidos a cualquier otra área. En la región también se destaca un hecho esencial: la voluntad de los países latinoamericanos y caribeños de constituirse en un área libre de armas atómicas y de destrucción masiva. Esto otorga un carácter positivo en la proyección del futuro régimen internacional de seguridad que reemplace al TIAR. Adicionalmente, dos aspectos aparecen como cruciales en la nueva etapa: la voluntad de estabilizar la democracia política en el hemisferio y el desarrollar mecanismos de complementación e integración económica. Estos cuatro elementos contribuirán de manera efectiva a delinear los espacios y alternativas para la construcción del régimen internacional de seguridad del siglo XXI en las Américas.

1 Este trabajo fue presentado al Simposio *The Rio Pact at 50*. The Donald Gordon Centre, Queen's University, Kingston Canadian Foundation for the Americas (FOCAL). Canadá, 15-16 de mayo de 1997.

2 Co-Director, Programa Paz y Seguridad en las Américas; Director, FLACSO-Chile.

La construcción de un régimen de seguridad comprensivo en el hemisferio y en la región permitirá avanzar simultáneamente en cada uno de los temas generales y en la creación de regulaciones globales y subregionales. Por medio de regímenes funcionales se podrán profundizar acuerdos en subregiones específicas o en áreas temáticas de diferente amplitud, en concordancia con la voluntad y el espacio político que se establezca.

Durante la década del noventa el sistema internacional se encuentra en transición; el orden global aún se encuentra supeditado por el arrastre de muchos temas del antiguo orden y sus poderes, en un contexto en el cual las superpotencias y las grandes potencias ven reducida su capacidad para regular el cambio. Las nuevas tendencias aparecen con gran fuerza y producen cambios profundos, con una rapidez inusitada. La característica central de las nuevas relaciones internacionales es la competitividad en lo económico, sin que se definan y decanten aún las políticas de poder o de cooperación para la paz en lo político. La transición en el sistema internacional está caracterizada por el cambio de las relaciones internacionales de seguridad a las relaciones internacionales de mercado. Ello repercute en el posicionamiento de los actores y en la definición de políticas. No se han consolidado las tendencias que definirán el nuevo mapa de poder global y la forma en que buscará estabilizarse, ni los efectos sobre regiones no centrales. Todo lo anterior dificulta el establecer los consensos necesarios para la constitución de un nuevo régimen internacional de seguridad en las Américas.

En el caso de América Latina, a los grandes hechos que han cambiado la configuración global, deben añadirse algunas características propias que asumen estas tendencias globales, al desarrollarse en un marco regional de gran heterogeneidad. Dos grandes cambios globales y dos procesos regionales tienen fuerte incidencia en Latinoamérica. Los cambios globales se refieren al fin de la guerra fría y el colapso del sistema soviético; los procesos regionales se vinculan a la redemocratización y a los programas de ajuste y la regulación del mercado, por una parte y a los procesos de complementación e integración, por otro.

Un primer aspecto que se destaca es que el conjunto de las Américas, tanto de hecho como formalmente, quedó ubicada en un área de un solo poder. América Latina y el Caribe, en materia de seguridad, tienen un referente internacional unipolar. Un segundo proceso central de las Américas ha sido su redemocratización. En las Américas no parece haber propuesta política alternativa viable frente a la democracia. Más allá de su debilidad, de los condicionamientos de las distintas transiciones, de las amenazas que en algunos países ejercen las fuerzas terroristas y mafias de traficantes de drogas o de resabios autoritarios, no existe hoy ninguna otra alternativa viable, capaz de generar confianza, obediencia y gobernabilidad, con respaldo local y reconocimiento internacional. Con ello, las opciones para establecer políticas sectoriales de coordinación se amplían. La extensión y la permanencia de estos procesos son algo nuevo en la región. Después de muchas décadas, en algunos casos después de medio siglo, se ha producido el recambio de un Presidente por otro, por medio de elecciones y al término del período presidencial anterior. Este es un hecho inédito en la historia política de la pos-guerra de la región.

El proceso de redemocratización es correlativo a la creciente universalización de valores occidentales fundamentales. Un resultado de este proceso global es el surgimiento de una solidaridad democrática que se expresa en resoluciones y acuerdos intergubernamentales. La resolución de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre la democracia, el Compromiso de Santiago, de junio de 1991, es un claro ejemplo de lo señalado. Además, en prácticamente todos los acuerdos de complementación e integración económica se han establecido "cláusulas democráticas" paralelas. En ellas se establece que la democracia es la condición básica y fundamental para ser parte del proceso de complementación e integración. En el ámbito económico,

la idea central es reforzar las estructuras que aseguren una mejor inserción internacional, sobre la base del regionalismo abierto. La complementariedad, si bien es impulsada desde el Estado, en ella poseen primacía los agentes privados. La adecuación a estos cambios ha significado un proceso de redefinición no solo de los actores domésticos, sino también una nueva forma de concebir los vínculos internacionales. En el desarrollo temporal de estos procesos en el ámbito de la seguridad y defensa ha avanzado de manera muy lenta en comparación con los avances en la coordinación de políticas en otras áreas, en especial la económica.

Poder establecer políticas de concertación implica reconocer la diversidad continental, identificar intereses comunes y manifestar la voluntad política de concertarse y establecer los mecanismos operativos para viabilizarla. La cooperación regional puede permitir adecuar los escasos recursos y medios a los objetivos que se quieren alcanzar. La cooperación puede permitir generar mejores espacios para la negociación. Las salidas unilaterales no son la fuente de poder de la región. La capacidad de concertarse en la diversidad es lo que expresa el potencial del continente para efectivizar su desarrollo en el siglo XXI. El factor complementación, concertación e integración en las Américas, es lo que posibilitará un lugar relevante en el sistema internacional del futuro.

En el ámbito de la seguridad en las Américas se constatan hoy día carencias fundamentales: no existe un régimen de seguridad efectivo y que haya demostrado su utilidad como para sobre la base de su reestructuración, proyectarse hacia el futuro. Tampoco existe un conjunto de conceptos comunes con los cuales analizar la realidad y proponer alternativas de coordinación de políticas. No existe un concepto de seguridad común en las Américas. Los mecanismos operativos y de acción aparecen anquilosados y responden a la inercia de la guerra fría. El discurso diplomático político, como es natural, no valora de manera significativa la existencia de conflictos en esta área. El discurso señala que se trata de países hermanos, que todos poseen una gran voluntad política y sin embargo, la realidad no cambia. Para producir el cambio es necesario focalizar en las soluciones, generar incentivos, construir la cooperación, establecer un marco institucional, definir conceptos comunes y reafirmar principios rectores en la coordinación de políticas.

Al cumplirse cincuenta años de la creación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), se constata su desaparición efectiva para todo efecto práctico. Sus últimas actuaciones datan de fines de la década del setenta y primeros años de los ochenta. Lo anterior no significa que en las Américas no se presentasen conflictos de significación y magnitud. Baste recordar la crisis centroamericana y la guerra de las Malvinas para evidenciar la desaparición del Tratado.

Su vigencia jurídica dice relación fundamentalmente con el hecho que a través de este instrumento jurídico, los países de las Américas son garantes de la integridad territorial y soberanía costarricense, país que se desarmó y desmilitarizó unilateralmente en 1948.

Las características actuales en el ámbito de la seguridad en las Américas corresponden a un área regida por un sistema unipolar de hegemonía desinstitucionalizada, con muy bajos niveles de regulación y dificultades de coordinación de políticas y de resolución de temas pendientes. Estas características se ven reforzadas por la crisis del multilateralismo tradicional, el cual es reemplazado por una diplomacia ad hoc, por una *diplomacia de cumbres*.

En este trabajo focalizamos en la necesidad de construir un nuevo enfoque para el establecimiento de un régimen de seguridad internacional de las Américas. Se destaca de manera significativa aquellos aspectos referidos a los problemas tradicionales en la defensa y la seguridad.

Un poco de historia

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca posee características singulares que lo diferencian de otros regímenes internacionales. Dentro del mismo tratado se establecen objetivos de orden muy diverso, muchas veces difíciles de compatibilizar en una sola acción concertada. La presencia simultánea de objetivos en el área de la solución de controversias, la seguridad colectiva y la alianza política dificultó el establecimiento de acuerdos y la labor preventiva efectiva. Y por estas características del Tratado se dificultó la satisfacción más plena de cada uno de los objetivos. En efecto, al analizar el preámbulo del TIAR se constata que éste busca ser un pacto de solución de controversias y constituirse en una alianza política democrática y un instrumento de seguridad colectiva en concordancia con las disposiciones de Naciones Unidas. La práctica desarrollada evidenció las carencias del diseño dada la amplitud de los objetivos y las dificultades de operacionalización.

Los regímenes internacionales pueden ser analizados sobre la base de diferentes perspectivas. Una de ellas establece tres criterios orientadores en el análisis de los regímenes: espontáneos, negociados e impuestos³. En el caso del TIAR, si bien fue un acuerdo negociado, tanto por los objetivos como por su práctica, tendió a ser un régimen internacional impuesto que reflejó los intereses particulares y las políticas unilaterales del poder hegemónico en las Américas. Los regímenes constituidos entre los países latinoamericanos y caribeños tienden a responder más a los dos primeros, es decir, o se establecen regulaciones espontáneas o bien a negociar acuerdos específicos.

El TIAR es una alianza desigual marcada por la asimetría⁴. Esta alianza creó una red militar en las Américas que durante el período de guerra fría, sobre la base de los vínculos bilaterales entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe, generó la ilusión de multilateralismo.

Los orígenes del TIAR se encuentran en un período de gran cooperación entre Estados Unidos y América Latina, corresponde a la etapa de la política del buen vecino. En efecto, los orígenes del TIAR aparecen en la Conferencia de Buenos Aires de 1936, en la Declaración de Principios de Solidaridad y Cooperación Interamericano. Estos principios se renovaron y reafirmaron en 1938. En septiembre de 1939, al declararse la guerra en Europa, las Américas tenían un marco de relación para estructurar respuestas comunes. En la reunión de consulta de Panamá de octubre de 1939, se estableció la zona geográfica de las Américas que buscó preservar a este continente del conflicto europeo. En dicha reunión se emitió una declaración conjunta de solidaridad continental. Desde ese momento hasta la constitución del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, el 2 de septiembre de 1947, las diversas reuniones ratificaron los principios de solidaridad continental⁵.

El origen y la evolución del Tratado no pueden desligarse de los ciclos de la relación entre Estados Unidos y América Latina. Los ciclos de intervención y olvido también se han manifestado en el nivel de acción e intervención del TIAR. Cuando la política de Estados Unidos tendió a militarizar las relaciones hemisféricas, el TIAR o estructuras institucionales vinculadas con el uso de la fuerza, pasaron a ocupar un rol central. Se reforzaron redes de vinculación de carácter militar

3 Stephen D. Krasner, *International Regimes*. Cornell University Press, 1983.

4 John Child, *An Equal Alliance. The Inter-American Military System 1938-1978*. Westview Press, Boulder, 1980.

5 Gordon Connell-Smith, *Los Estados Unidos y la América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
Gordon Connell-Smith, *El sistema Interamericano*. Fondo de Cultura Económica, México. Primera reimpresión español 1982.

en las Américas, lo que afectó severamente las relaciones civiles militares y en muchos casos transformó a las fuerzas armadas en actores políticos decisivos en la región, aún a costa de la democracia.

El ciclo de acercamiento o lejanía de la política estadounidense hacia la región se ha expresado constantemente en una debilidad institucional multilateral. Estados Unidos ha privilegiado a relaciones particulares de carácter bilateral. Ello se manifestó explícitamente en declaraciones en las cuales se otorgaba a Brasil un carácter de socio privilegiado con capacidad de regulación de los asuntos subregionales. En el área centroamericana este rol le cupo a la Nicaragua de Somoza. La institucionalidad fue la mínima necesaria para el desarrollo de relaciones especiales que asegurasen el mayor margen de maniobra para la potencia.

Estados Unidos firmó acuerdos bilaterales a través del pacto de ayuda militar con casi la totalidad de las naciones hacia los años cincuenta. Posibilitó cierto nivel de estandarización, pero no generó una red de relación sustantivo de carácter político estratégico. Ello no solamente restó coherencia a la política global, sino que inhibió el desarrollo de políticas de cooperación hemisférica y no reforzó las potencialidades de la seguridad común en las Américas.

Las actuaciones del TIAR

Desde el punto de vista global los objetivos estadounidenses en relación con el tratado, estaban definidos en cuatro áreas: en lo estratégico, la defensa de las rutas continentales, en lo militar, la localización en la defensa del Canal de Panamá; en lo político, mantener una relación especial y de libre acceso hacia los países de la región; en lo operativo, desarrollar un nivel básico de estandarización y entrenamiento.

Cabe destacar, como hemos señalado, que los ciclos de relación entre Estados Unidos y América Latina han tenido una importancia decisiva en el tipo de relacionamiento y su intensidad. América Latina ha ocupado una baja prioridad en las definiciones de política de Estados Unidos. Ello se expresó también a lo largo de la existencia del TIAR como instrumento político. En la década de los cincuenta y los sesenta el tema principal fue el establecimiento de pactos de asistencia mutua. Con ello Estados Unidos se aseguró un rol monopólico de proveedor de las fuerzas armadas. En la década de los sesenta el tema principal correspondió al surgimiento de la guerrilla. En este sentido, el conjunto de intervenciones del TIAR desde su constitución en 1948 hasta el año 1959, estuvo radicadas en su carácter de instrumento para la solución pacífica de las controversias, focalizando en temas de diferencias territoriales. La única excepción, pero que marcaría una tendencia significativa hacia el futuro, fue el caso de Guatemala en 1954, cuya fundamentación fue "la intromisión del comunismo internacional".

El conjunto de la década de los sesenta estuvo dedicada a los temas del comunismo y la subversión. En este período se produjo la intervención en República Dominicana que tendría consecuencias importantes en el relacionamiento entre Estados Unidos y los países latinoamericanos.

A inicios de los setenta surgió con fuerza el nacionalismo latinoamericano, en especial, el nacionalismo militar. Con ello se reforzó la búsqueda de opciones de compra de armamentos fuera de la estructura de los pactos de asistencia militar. A fines de la década del sesenta se inicia la vinculación con Europa en lo que se refiere a adquisiciones de material bélico. A partir de esa fecha Estados Unidos dejó de ser el proveedor monopólico de armas en el continente y ha debido competir con proveedores europeos e incluso soviético-rusos.

En la década del setenta hasta el conflicto de las Malvinas, se producen diferentes incidentes y situaciones de crisis en las cuales el TIAR está ausente. Entre ellas cabe mencionar la situación del Beagle, los conflictos en la zona del Canal de Panamá y las tensiones en el área centroamericana derivadas de los graves conflictos internos en Nicaragua, El Salvador y Guatemala que se expandieron a los otros países de la región conformándose una situación de crisis subregional.

El TIAR actuó entre 1948 y 1980 en 21 situaciones específicas. De ellas diez correspondieron a actuaciones referidas a problemas territoriales o de amenazas a la soberanía estatal de alguno de los países miembros. Siete actuaciones estuvieron referidas a temas vinculados a la lucha en contra del comunismo y cuatro actuaciones estuvieron referidas a actos de subversión promovidos por un Estado para desestabilizar a otro y sin que esto fuera atribuido a la acción del comunismo internacional.

En consecuencia, una mirada a las tres décadas en las cuales actuó el TIAR, muestra que casi el 47% de sus actuaciones estuvo referida a su característica de pacto de solución de controversias. Esta cifra puede ser aún mayor si se agregasen las actuaciones referidas a acusaciones de promoción de la subversión para desestabilizar el sistema político de otro Estado. Las actuaciones referidas al comunismo internacional tuvieron un alto grado de localización en Cuba. Otras actuaciones unilaterales de Estados Unidos buscaron ser legitimadas con posterioridad a través de la OEA o del TIAR. (Ver Cuadro)

**Cuadro Sinóptico Actuaciones TIAR
(1948-1980)**

Costa Rica-Nicaragua	1948	Territorial-Soberano
Situación Caribe (Haití R.Dom)	1950	Territorial-Soberano
Situación Guatemala	1954	Comunismo
Costa Rica-Nicaragua	1955	Territorial-Soberano
Ecuador-Perú	1955	Territorial-Soberano
Honduras-Nicaragua	1957	Territorial-Soberano
Situación Panamá	1959	Comunismo-Subversión
Situación Nicaragua	1959	Subversión-Costa Rica
Situación Dominicana	1959	Subversión-Cuba-Venezuela
Situación Venezuela	1960	Subversión-Dominicana
Situación Perú	1961	Comunismo-Cuba
Situación Colombia	1961	Comunismo-Cuba
Situación Bolivia	1962	Territorial
Situación Estados Unidos	1962	Cuba-crisis de los misiles
Situación R. Dominicana-Haití	1963	Soberanía
Situación Venezuela	1963	Comunismo-Cuba
Situación Panamá	1964	Soberanía-USA
Honduras-El Salvador	1969	Territorial-Soberano
Levantamiento sanciones Cuba	1974/75	Comunismo
Costa Rica-Nicaragua	1978/79	Territorial-Soberano
El Salvador-Honduras	1980	Territorial-Soberano

El tratado fue modificado en 1975. En esa oportunidad se buscó dejar en libertad de acción a los países del hemisferio para definir soberanamente el tipo de relaciones diplomáticas que quisiesen establecer con Cuba. Con ello se evidenciaba, en un momento de distensión en el ámbito global, las dificultades de conciliar los distintos roles y funciones involucrados en los objetivos del TIAR. Dentro de las modificaciones establecidas se incorporó el tema de la seguridad económica, reivindicación fundamental de carácter permanente de los países latinoamericanos, lo que terminó de inmovilizar al tratado. Estados Unidos estableció una reserva específica frente a la incorporación de nuevos temas y, en especial, el referido a la defensa de la seguridad económica colectiva de los países de la región.

Al momento de la crisis de las Malvinas el TIAR que ya venía en un proceso de decadencia, terminó por desaparecer en términos políticos y de legitimidad colectiva manteniéndose sólo en una situación de hibernación derivada de los compromisos con la seguridad internacional de Costa Rica.

A lo largo de todo este período, el TIAR demostró que no tuvo la capacidad para constituirse en una efectiva Alianza Democrática en las Américas.

Por ello, el TIAR al finalizar el siglo XX no existe como realidad política, no existe como realidad estratégica y no existe como realidad militar. Por estas razones es necesario establecer un nuevo enfoque capaz de constituir un régimen internacional de seguridad de nuevo tipo.

Necesidad de un nuevo régimen internacional

La pos-guerra fría ha cambiado de manera fundamental los patrones de vinculación entre las potencias y las áreas periféricas. También ha cambiado el grado de intensidad y la forma de involucramiento. Admirar el período que se inicia con el fin de la Segunda Guerra Mundial, encontramos que la visión estratégica organizaba sus percepciones, marco de acción y definición de doctrinas sobre la base de un conflicto global. El conflicto entre el sistema capitalista y los países socialistas aparecía como inminente y con expresión en todos los ámbitos de acción, incluido el militar.

El armamento nuclear cambió drásticamente el conjunto de las concepciones estratégicas. La pariedad y la capacidad de respuesta nuclear establecieron un condicionamiento fundamental: no solamente estaba asegurada la respuesta, sino también la destrucción de la humanidad. En medio de la pariedad atómica surgió entonces el conflicto doméstico en el cual la disidencia respecto a la política pública de quienes gobernaban en uno de los bloques, conllevaba en forma inmediata la acusación de ser agente subversivo del bloque contrario. De la bipolaridad estratégica suma cero se pasó a una polaridad doméstica, también suma cero organizada en la lógica del enemigo interno. Hacia el final del período de guerra fría surgió la conceptualización de los conflictos regionales y de las guerras de baja intensidad.

En regiones sin prioridad estratégica la intervención de las potencias tuvo un rol significativo en el ordenamiento de su propia área de influencia y en la restricción de oportunidades y espacios de acción para el otro bloque. Existió un orden de guerra fría, fue un orden rígido que significaba una intervención y una acción constante y decidida de las potencias rectoras en cada bloque. Esta acción posibilitaba en la práctica cumplir de manera efectiva con los que aparecen como los objetivos del TIAR. Es decir, las potencias actuaban como reguladores en los conflictos estableciendo mecanismos de disuasión para su emergencia. Las potencias actuaban en nombre del bloque y en representación de la seguridad colectiva del bloque. Y, finalmente, las potencias

organizaban la alianza política que servía de sustentación en el área correspondiente. Además de ello y dado el carácter hegemónico establecía relaciones con fuerte sentido monopólico en su área de influencia. Por el carácter global de su acción podía o no desarrollar mecanismos institucionales o bien incrementar o disminuir su grado de formalización.

En la etapa de pos-guerra fría el peligro de una guerra global no aparece inminente, tampoco está en un marco de lo previsible. Las características esenciales de los conflictos, después de la guerra del Golfo, es su localización en el ámbito doméstico. El tema fundamental en los conflictos es la reemergencia de aquellos elementos de fragmentación nacional, de presencia y peso étnico religioso que quedaron subsumidos en el orden de guerra fría. La expresión de tales elementos es esencialmente doméstica. Son conflictos que pueden generar altos niveles de inestabilidad, tener un alto costo humano, ser portadores de una gran violencia, pero que no escalan hacia el nivel global. Al final del siglo XX los conflictos domésticos, más allá de una situación particular respecto a un eventual chantaje nuclear, no escalan hacia un combate polar entre potencias nucleares. Lo anterior no significa que el uso del armamento atómico esté descartado, pero el tipo de conflicto es cualitativamente distinto al de la guerra fría. En el actual marco las potencias son renuentes a intervenir y a incidir en los conflictos domésticos. El fracaso de la agenda para la paz dice relación con este punto, con las dificultades para construir un marco global de acción legítimamente aceptado y con capacidad para dirimir algunos de estos conflictos y evitar un baño de sangre.

En el hemisferio occidental el órgano multilateral de carácter global y con intereses generales, está en crisis. La OEA como organismo regional, con mandato acotado en lo geográfico, pero con un mandato amplio en lo temático se encuentra en una profunda crisis. El esfuerzo efectuado a inicios de la pos-guerra fría no ha logrado decantarse. Entre otras razones la ausencia de un efectivo liderazgo estadounidense incide en esta situación. Estados Unidos no ejerce su liderazgo y no acepta el que puedan germinar otro tipo de iniciativas. Falta una voluntad conjunta para crear un nuevo régimen capaz de regular distintas áreas de comportamiento. La carencia de esta normativa de carácter global tiene efectos de carácter negativo con costos incrementales para el conjunto de los actores. El principal de estos costos es la dificultad para lograr la estabilización de la paz.

Tanto por efecto de la globalización como por el desarrollo de fenómenos paralelos como lo es la revolución en las comunicaciones, la acción internacional no sólo está orientada por los actores estatales, sino que cabe un creciente rol para otros actores internacionales. Esto es válido también para la esfera de la seguridad.

Las dificultades heredadas del pasado en la pos-guerra fría, la inercia en el marco conceptual y algunas estructuras institucionales reducen las potencialidades de los dividendos de la paz. Esto tiende a generar una situación de mantenimiento y no de superación de las tensiones originadas en el ámbito territorial soberano. A ellas se suman las tensiones propias del período de pos-guerra fría (drogas, medioambiente, migraciones) y las nuevas tensiones derivadas del intento de extender la soberanía política de un Estado al sistema internacional. (La Ley Helms Burton)

El fin de la guerra fría generó una oportunidad que en las Américas aún no se transforma en opción y decisión política. Donde esto es más evidente es en el ámbito de la seguridad. Por ello se requiere un nuevo enfoque que supere los problemas del pasado y construya nuevas opciones de futuro.

Un nuevo enfoque

Las Américas tienen la posibilidad de iniciar el siglo XXI con un nuevo sentido de cooperación hemisférica expresado en la voluntad política de cooperación y por medio de la construcción de regímenes internacionales de carácter funcional.

Este contexto unido a la coincidencia de principios y valores en temas centrales como lo son la democracia, los derechos humanos y la construcción de economías abiertas, permite generar un sentido de lealtad mayor capaz de transformarse en una alianza política efectiva. La reconstitución del hemisferio como entidad aparece como una propuesta viable en la medida en que primen las políticas asociativas. Si se mantienen diseños de carácter unilateral, las diversas formas de polarización y diferenciación continental serán lo característico.

Desde esta perspectiva es necesario construir una identidad de las Américas capaz de reflejar la voluntad de asociación y construcción de políticas de cooperación en medio de una situación de alta heterogeneidad. La complementación y la integración económica organiza y potencia la acción conjunta por sobre las particularidades reflejadas en la heterogeneidad subregional y regional.

Construir un nuevo sentido estratégico

Constituir al hemisferio con un sentido estratégico significa establecer un marco de principios y valores compartidos. Estos tienen larga data pero poca efectividad multilateral. En los años recientes el valor de la democracia y el respeto de los derechos humanos empiezan a tener un peso de mayor trascendencia. Las cláusulas democráticas asociadas a acuerdos económicos y políticos contribuyen a reafirmarlo. Este es un ámbito en el cual es necesario seguir avanzando. Para ello es esencial construir una práctica común. La capacidad de "imponer" una determinada visión o certificación no contribuye a estructurar una visión compartida y a establecer mecanismos operacionales conjuntos.

Establecer los principios rectores posibilitará avanzar hacia la definición de conceptos compartidos al diseño de mecanismos institucionales, a la estructuración de programas de seguimiento y verificación. Las Américas han demostrado altos niveles de coincidencias en los principios y un gran déficit en la definición conceptual y el establecimiento de mecanismos institucionales.

Superar el dilema de la seguridad en las Américas debe constituirse en uno de los elementos principales del régimen de seguridad establecido con un nuevo enfoque. Para ello es esencial avanzar en la construcción de confianza. Ello significa superar los problemas del pasado y diseñar de manera compartida un nuevo futuro. En esta perspectiva es necesario construir una red de confianza mutua, tal como lo sugiere la Declaración de Santiago sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad.

Desarrollar un marco regulatorio para la creciente interdependencia aparece como un eslabón esencial capaz de articular las distintas esferas de relacionamiento y de esta forma evitar que conflictos de un área invadan otros. La coordinación entre política exterior y política de defensa se evidencia como un punto principal para el establecimiento de mecanismos institucionales. Para avanzar en este ámbito, es necesario profundizar la coordinación a nivel doméstico, ya que en muchos países existe un bajo nivel de vinculación entre los aparatos de relaciones exteriores y de defensa.

En la perspectiva de establecer marcos regulatorios compartidos es necesario generar instrumentos que diagnostiquen y evalúen las situaciones de manera conjunta. La creación y puesta en marcha de observatorios con perspectivas multilaterales ocuparán un rol significativo.

Establecer un marco operativo de acción es esencial. Ello se expresará en la construcción de capacidades de seguimiento y verificación y en el diseño de políticas que se planteen metas de carácter modular, estableciendo avances constantes pero en forma secuencial. Asegurando de esta forma la continua voluntad de los participantes.

Es necesario superar la baja capacidad de sistematización de los acuerdos. Para ello reforzar la institucionalización es esencial. Sólo el marco institucional posibilita recoger la experiencia del pasado y proyectarla de nueva manera hacia el futuro.

Una nueva diplomacia, un nuevo multilateralismo

En el hemisferio los Estados nacionales poseen una historia significativa. Los conflictos de carácter étnico nacional que tienen un alto nivel de incidencia en otras regiones poseen una baja presencia en las Américas. Además, la intensidad es baja en términos comparativos, además de encontrarse muy localizados geográficamente.

Desde esta perspectiva la estructura básica de los conflictos y las demandas sobre la seguridad internacional, siguen siendo eminentemente interestatal. Aún en los casos de los delitos de carácter transnacional (narcotráfico y terrorismo), éstos se manifiestan finalmente como conflictos interestatales. La forma de expresión de muchos de los conflictos será aún más estatal que en el período de guerra fría, cuando las fuerzas guerrilleras o insurreccionales buscaban el reconocimiento internacional (crisis centroamericana). En ese período la definición frente a estas fuerzas era de carácter eminentemente político en el marco del conflicto bipolar.

Por lo anterior creo que es clave generar opciones y mejorar las alternativas de solución de los conflictos pendientes. Establecer un sistema que mejore sobre la base esencialmente de premios más que de castigos, las oportunidades de éxito para el establecimiento de soluciones a los conflictos presentes. En el actual momento histórico deben incentivarse los premios ya que la capacidad de coerción ha demostrado las dificultades de obtener resultados efectivos.

Se trata esencialmente de cortar el ciclo que lleva al conflicto. No será posible mantener el *status quo* sobre una base fundada exclusivamente en el congelamiento de las distintas situaciones. El mantenimiento será posible en la medida en que se perciba la construcción de mecanismos de prevención, manejo y solución de conflictos y orientados a satisfacer los intereses de las partes. Si los contenciosos son percibidos como suma cero, no hay posibilidades de solución. Si se incorporan las percepciones alternativas de beneficio mutuo, es posible diseñar mecanismos de compensación que inicialmente tengan como objetivo la estabilidad y que se proyecten hacia una resolución de carácter cooperativo.

Desde una perspectiva positiva, las metas a ser alcanzadas se organizan en la siguiente secuencia: a) avanzar desde la estabilidad hacia la erradicación de la desconfianza; b) construcción de un proceso de confianza; c) reconocimiento de oportunidades incrementales de cooperación; y, d) establecimiento de redes de interdependencia.

Mirado desde la perspectiva de la prevención, los objetivos que deben ser desarrollados, también parten desde la estabilidad y ellos son: a) evitar la inestabilidad; b) evitar las tensiones

políticas fundadas en temas soberano territoriales; c) prevenir los antagonismos y tiranteces localizadas en áreas de frontera; d) evitar los conflictos abiertos; e) prevenir y evitar las situaciones de crisis; y, f) evitar y detener los enfrentamientos y la guerra.

La concreción y seguimiento de estos objetivos puede desarrollarse de manera fructífera en distintos niveles, por medio de contactos y acciones entre múltiples actores, todo lo cual convergerá finalmente en un proceso de institucionalización que tendrá referentes jurídicos vinculantes. Para cada uno de los objetivos planteados puede diseñarse un conjunto de medidas específicas. En su desarrollo, los actores participantes gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, pueden cumplir significativos roles en cada nivel.

La búsqueda de soluciones, la generación de alternativas, el desarrollo de actividades diplomáticas de carriles múltiples, la gestión de personalidades debe establecer un balance entre los procedimientos informales para alcanzar soluciones, con los mecanismos de seguimiento y control, los cuales deben tener un fuerte acento en la responsabilidad jurídica vinculante.

Si establecemos un gráfico del posible escalamiento de las situaciones conflictivas, la curva ascendente expresa la intensidad como el grado de antagonismo, desde la diferencia de intereses hasta la crisis general. Frente a esta curva debemos construir otra que posibilite desescalar el conflicto en intensidad generando perspectivas incrementales de cooperación.



Seguidamente se sugieren ocho mecanismos de acción tendientes a la prevención de conflictos. El Recuadro N°2 describe una situación sinóptica de los objetivos de prevención y las acciones que deben ser efectivizadas.

Los ocho mecanismos principales son los siguientes:

1. Mecanismos de alerta temprana.
2. Mecanismos de diálogo de actores no tradicionales.
3. Mecanismos de fomento de la confianza mutua y la seguridad.
4. Mecanismos de acción e intervención de garantes.
5. Búsqueda de nuevas soluciones a viejos problemas.
6. Mecanismos de control y limitación de armamentos.
7. Mecanismos de desarme.
8. Un nuevo régimen de seguridad hemisférica.

La aplicación gradual pero simultánea y constante de las acciones en cada una de las áreas señaladas, producirá un efecto sumatorio y acumulativo que se expresará en un mayor grado de estabilidad y de transferencia de certidumbre en el ámbito hemisférico.

Establecer un sistema de seguridad cooperativo en el hemisferio occidental en la pos-guerra fría, presupone generar las condiciones mínimas y suficientes para resolver los problemas que se arrastran desde el siglo XIX.

Recuadro 2

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 permitan 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 en la construcción de un régimen de seguridad significa concordar con Estados Unidos la superación de sus visiones unilaterales y de su política que tiende a la desinstitucionalización y a la desregulación. Una hegemonía unipolar desinstitucionalizada llevará al fracaso cualquier esfuerzo comprensivo de los países de las Américas. Para ello es fundamental superar la lógica de los lobbys domésticos y avanzar en la creación de mayores niveles de coordinación hemisférica.

Si bien la diplomacia de cumbres posee un valor significativo en sí misma, tal como lo hemos señalado en otro lugar, conlleva problemas significativos. En especial los referidos a las asimetrías inherentes y los grados de presión que a esta situación pueden asociarse.

Sin embargo, un nuevo marco institucional que logre concentrar en el máximo nivel de decisión política una capacidad de decisión que refleje la voluntad general, deberá contener al menos siete características principales:

1. Universalidad.
2. La regla del consenso.
3. Capacidad de seguimiento y difusión.
4. Desarrollar capacidades de alerta temprana.
5. Establecer mecanismos de prevención de riesgos.
6. Estructurar un plan de acción coherente.
7. Desarrollar una capacidad de iniciativa que supere las voluntades particulares.

La conjunción del universalismo y el consenso 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.

La regla del consenso 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 propuestas⁶.

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

La experiencia de la Organización de Cooperación y Seguridad Europea debe ser evaluada. Allí no se establecieron estructuras de carácter supranacional, tampoco se han establecido fuerzas de carácter supranacional o elementos de coerción militar, sin embargo ha cumplido de manera eficiente su rol. Los principales logros se expresan en el autocontrol sobre la base de un código de conducta común y un código de comportamiento compartido. Ambos elementos han sido cruciales en la generación de confianza.

Las Américas pueden construir un régimen de cooperación para la paz de carácter multilateral enfocado en los resultados. Establecer un régimen de seguridad funcional capaz de reforzar los aspectos positivos y generar alternativas de prevención.

Los éxitos visibles en el corto plazo quizás no sean espectaculares dado que América Latina y el Caribe es una región libre de armas nucleares. Puede que tampoco sean espectaculares las recomendaciones que genere el liderazgo democrático en consideración del creciente diálogo en

6 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.

todos los ámbitos incluida la defensa y la seguridad. El cambio estructural estará dado por la secuencialidad y mantenimiento en el tiempo y grado de cumplimiento de cada uno de los pasos acordados. Con ello se alcanzará no solo la confianza y la transparencia, sino un alto grado de predictibilidad.

<