

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO

Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme, CLADDE

Instituto de Investigaciones en Relaciones Internacionales, IPRI
Fundación Alexandre Guzmán

FLACSO Biblioteca

**CHILE Y BRASIL
DESAFIOS DE LA CUENCA DEL PACIFICO**

ESTUDIO ESTRATEGICO DE AMERICA LATINA
1994/1995

La publicación de este libro y la elaboración de las tendencias regionales, las estadísticas y algunos de los artículos aquí publicados, ha sido realizada gracias al apoyo de la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas. Así también FLACSO-Chile ha contado con el apoyo de la Fundación Andrew Mellon. Este Anuario recoge los resultados de actividades conjuntas desarrolladas por el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile y la Fundación Alexandre Guzmán del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Algunos trabajos corresponden a la red de investigadores 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.

FLACSO-Chile; CLADDE; IPRI, Fundación Alexandre Guzmán / Chile y Brasil Desafíos de la Cuenca del Pacífico. -- Santiago, Chile: 1995.
325 p.; graf., cuadros.--Estudio Estratégico de América Latina 1994-1995.

ISBN: 956-205-083-1

<1994-1995> <SEGURIDAD HEMISFERICA> <MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA>
<SEGURIDAD REGIONAL> <POLITICA DE DEFENSA> <RELACIONES ASIA PACIFICO>
<FUERZAS ARMADAS> <AMERICA LATINA> <BRASIL> <CHILE>
<CUENCA DEL PACIFICO>

355/C397ch

355
F 5194

Diseño de portada : Osvaldo Aguiló
Coordinación Banco de
Datos Seguridad Regional: Paula Pardo

Copyright FLACSO - CLADDE - IPRI, FUNDACION ALEXANDRE GUZMAN
FLACSO-Chile:

Leopoldo Urrutia 1950, Santiago
Fax: 562-225-4687, 562-274-1004
Tel: 225-7357, 225-6955

Producción editorial: M. Cristina de los Ríos

Inscripción N° 95.096
Impresión: AGD Impresores
Salvador Sanfuentes 2248
Santiago

Se terminó de imprimir en
diciembre de 1995

IMPRESO EN CHILE /PRINTED IN CHILE

INDICE

INTRODUCCION	i
I SEGURIDAD HEMISFERICA Y MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA	
REDEFINIENDO LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL HEMISFERIO OCCIDENTAL: EL ROL DEL MULTILATERALISMO, Joseph S. Tulchin	3
ESQUEMAS DE SEGURIDAD REGIONAL: UNA PERSPECTIVA COMPARADA, David R. Mares	9
LA SEGURIDAD HEMISFERICA COOPERATIVA DE POST-GUERRA FRIA, Augusto Varas	25
AMERICA LATINA: CONCERTACION POLITICA Y SEGURIDAD REGIONAL, Francisco Rojas Aravena	65
NUEVAS PROPUESTAS DE SEGURIDAD EN AMERICA LATINA, Jaime Acuña Pimentel	85
A SEGURANÇA: EVOLUÇÃO DO CONCEITO, INTERAÇÕES COM MEDIDAS DE AQUISIÇÃO DA CONFIANÇA MUTUA E PROPOSTAS PARA A SEGURANÇA INTERNACIONAL NA AMERICA LATINA, Gen. Bda. Sylvio Lucas da Gama Imbuzeiro	93
NOVAS PROPOSTAS PARA A SEGURANCA NA AMERICA LATINA, René Armand Dreifuss	103
LA POLITICA DE DEFENSA DE CHILE EN EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD EN AMERICA LATINA, Gonzalo García Pino	107
LA VISIÓN CHILENA EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD, Gral. Alejandro Medina Lois	113
II BRASIL Y CHILE FRENTE A ASIA-PACIFICO	
EL PESO DE LLEGAR TARDE: BRASIL FRENTE AL "MODELO ASIATICO", Gilson Schwartz	127
EL PACIFICO NORTE: UN DESAFIO PARA LAS DIPLOMACIAS BRASILEÑA Y CHILENA, Amaury Banhos Porto de Oliveira	137
ASIA DEL PACIFICO: PACIFICO NORTE VISION BRASILERA: EL ASPECTO DE SEGURIDAD, Claudia D-Angelo	147

LA POLITICA EXTERIOR CHILENA HACIA LA CUENCA DEL PACIFICO, Carlos Portales Cifuentes	153
PERSPECTIVAS ECONOMICAS DE LA CUENCA DEL PACIFICO NORTE: VISION DESDE CHILE, Roberto Mayorga L. y Wally Meza S.M.	169
EL CRECIENTE PAPEL ECONOMICO DE JAPON EN CHILE, María Elena Valenzuela y Augusto Varas	179
EL DESARROLLO ASIATICO Y SU IMPORTANCIA PARA CHILE, Leopoldo Durán Valdés	189
III TENDENCIAS REGIONALES Y SUBREGIONALES DEL GASTO MILITAR	199
IV FUERZAS ARMADAS Y RELACIONES MILITARES	
Argentina	209
Belice	215
Bolivia	219
Brasil	225
Chile	231
Colombia	237
Costa Rica	243
Cuba	247
Ecuador	251
El Salvador	255
Guatemala	259
Guyana	263
Haití	267
Honduras	273
Jamaica	277
México	281
Nicaragua	287
Panamá	291
Paraguay	295
Perú	299
República Dominicana	305
Surinam	309
Trinidad y Tobago	313
Uruguay	317
Venezuela	321

**I SEGURIDAD HEMISFERICA
Y
MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA**

REDEFINIENDO LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL HEMISFERIO OCCIDENTAL: EL ROL DEL MULTILATERALISMO

Joseph S. Tulchin

Con el fin de la guerra fría un intenso debate se inició en los EE.UU. sobre la nueva definición de seguridad nacional. Académicos, analistas políticos y políticos buscaron tener, a veces un poco a ciegas, una noción clara de como la nación debía entender el nuevo orden de cosas en el sistema internacional. Esta comprensión era necesaria como un punto de partida para una discusión razonable acerca de como definir la seguridad de la nación y encontrar el adecuado rol para el país en la post guerra fría. Esa discusión era a su vez indispensable para poder tomar decisiones adecuadamente sustentadas acerca del rol de sus Fuerzas Armadas, de su tamaño y de los recursos que se le debían asignar para la ejecución de su misión. Todo ello porque en las actuales circunstancias, más que en ningún otro momento anterior, una discusión pública se ha hecho necesaria para tener una aproximación responsable a los asuntos de seguridad nacional.

Lo anterior es tan cierto para los países latinoamericanos como lo es para los EE.UU. Si bien la región había estado relativamente libre de conflictos internacionales desde el fin de la Guerra Fría hasta el estallido del conflicto entre Perú y Ecuador, un número importante de potenciales conflictos tradicionales han empezado a tener la relevancia que no tuvieron desde la segunda guerra mundial. Igualmente, es muy importante para América Latina aclarar el rol de sus militares y ampliar los consensos en torno a las relaciones entre civiles y militares. Y aún cuando es todavía un nuevo fenómeno para latinoamérica, es importante también el considerar el rol potencial de las Fuerzas Armadas de los países de la región fuera de sus fronteras para participar en misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos o alguna otra organización internacional; o el unirse a los EE.UU., o a otros países de América Latina, para llevar a cabo algún tipo de acción conjunta. En términos hemisféricos, los asuntos críticos en la redefinición de la seguridad nacional tienen que ver con las relaciones entre los EE.UU. y el resto del hemisferio y la potencial utilidad de los esfuerzos multilaterales para conseguir los objetivos de seguridad nacional de los países de esta parte del mundo. El conflicto entre Perú y Ecuador demuestra tanto la importancia, como la dificultad de armar situaciones multilaterales a los conflictos latinoamericanos.

Con el fin de la Guerra Fría el rol de la OEA en la resolución de conflictos en el hemisferio, ha sido parte del debate general sobre la naturaleza del nuevo orden mundial. En los EE.UU. no hay consenso aún sobre los mejores mecanismos para la resolución de conflictos. Una variedad de mecanismos ya ha sido sugerida: un balance de poder, una distribución bipolar, dejar las cosas como están, el uso de las Naciones Unidas, entre otros. La mayoría asumió en 1990 que las Naciones Unidas serían el policía del mundo, teniendo a los EE.UU. como la principal fuerza detrás suyo, en la medida en que estos habían ganado la guerra fría. Desde entonces, sin embargo, ha habido una amplia desilusión con las Naciones Unidas como mecanismo de mantención de la paz y las discusiones en el Congreso

de los EE.UU. han mostrado un poderoso rechazo a permitir que las tropas norteamericanas se comprometan en acciones fuera de su país o a permitir que sus fuerzas estén bajo el comando de oficiales de otras naciones. De manera similar la OEA mostró rápidamente agresivas posiciones en defensa de la democracia y los derechos humanos, de manera muy particular y explícita en la Declaración de Santiago de diciembre de 1991. Al igual que en el caso de las Naciones Unidas cuando aparecieron oportunidades específicas para llevar a la práctica el mandato de la declaración, la falta de voluntad para hacerlo expresada a diversos niveles por miembros de la organización ha tenido el efecto de reducir la OEA a la inacción o hacia vacilantes decisiones de compromiso que han tenido muy poco efecto, como en los casos de Haití o Guatemala.

Las preguntas se mantienen, ¿cómo hacer efectivo un código internacional de buena conducta?, ¿cómo se puede mantener la paz en el hemisferio?, ¿cómo proveer de un marco adecuado para la resolución de conflictos? Desde la perspectiva de los EE.UU. tenemos como dificultades el poco convencimiento de ceder autoridad a agencias multilaterales, la preocupación de la nación con los asuntos domésticos, la drástica disminución en apoyo público y recursos para aventuras en el exterior, todo lo que lleva al deseo de evadir la acción unilateral o el liderazgo. Los EE.UU. parecen decididos a evitar transformarse en los policías del mundo. Incluso cuando hay violentos conflictos que amenazan con expandirse de localizadas guerras civiles y que pueden envolver el destino de muchas naciones, cercanas y lejanas. En el hemisferio occidental donde actualmente hay conflictos interestatales no violentos, los EE.UU. son todavía más reacios a involucrarse en la resolución de disputas que no han avanzado todavía hasta un nivel violento. Aún en el caso de violencia andina en la Cordillera del Cóndor, EE.UU. no se mostró, en absoluto, dispuesto a intervenir. Esto sugiere que está, o puede estar, en el interés de los EE.UU. el adoptar iniciativas multilaterales para resolver conflictos y el apoyar esfuerzos multilaterales para hacer frente a asuntos transnacionales para los que soluciones unilaterales son improbables.

Es en la discusión de asuntos transnacionales -o asuntos globales como son llamados en la comunidad académica- en los que iniciativas multilaterales parecerían tener el mayor sentido y ofrecer una entrada relativamente libre de complicaciones con las retóricas nacionalistas o con posturas asociadas con defensas tradicionales y exageradas de la soberanía nacional.

Por definición los asuntos globales de la nueva era no pueden ser solucionados o manejados unilateralmente. Asuntos tales como medio ambiente, tráfico de drogas, migración deben ser abordados en un marco multilateral si se quiere tener alguna esperanza de éxito. Lo mismo es probablemente cierto para otros asuntos debido a su sensibilidad o por la manera en que están involucrados en la política doméstica de los EE.UU. u otras naciones. Por ejemplo, el lidiar efectivamente con Haití es imposible para los EE.UU. aisladamente. Asimismo la inmigración ilegal no puede ser controlada por los EE.UU. actuando solo. Adicionalmente, la no proliferación de armas de destrucción masiva es un tema que puede ser mejor manejado si lo es por varios países en conjunto.

Si podemos argumentar que la actual situación geopolítica de los EE.UU. hace a las iniciativas multilaterales más atractivas para este país que en ningún otro momento en este

siglo, y si podemos establecer que la nueva agenda de asuntos globales simplemente no puede ser manejada efectivamente si no lo es en un marco multilateral, entonces, ¿cuál es la perspectiva latinoamericana sobre el multilateralismo en el hemisferio occidental?

La primera observación que se puede hacer al respecto es que los países de América Latina están atravesando un debate sobre sus propias políticas de seguridad nacional que es paralelo al que se viene dando en los EE.UU. y que la falta de definición en el debate norteamericano ha incrementado la libertad que América Latina disfruta para llevar a cabo su propia discusión. La segunda observación es que con la ausencia del marco que daba la Guerra Fría ha resurgido la atención sobre amenazas tradicionales a la seguridad en la región lo que inhibe la disposición de actuar en un marco multilateral. La tercera que las definiciones tradicionales de soberanía en la región, que fueron previstas para proteger a estados débiles de la intromisión de estados más poderosos, son ahora otro freno importante para la cooperación multilateral.

Pese a todo ello hay también numerosos indicadores de que el multilateralismo se fortalecerá en los próximos años y hay poderosos argumentos de que está en el interés de las naciones de la región hacer todo lo que esté a su alcance para resaltar la efectividad de las organizaciones multilaterales para proteger su seguridad¹.

En los años recientes hemos visto varios ejemplos de naciones aceptando comprometer su soberanía para establecer y proteger la democracia. El caso nicaragüense es quizás el más claro en donde decisiones explícitas de actores políticos, pusieron por delante la preservación de la democracia como un bien más importante a proteger que el de la tradicional definición de soberanía. La decisión de El Salvador de aceptar una estricta supervisión de su proceso político es otro ejemplo, y la voluntad del gobierno mexicano de permitir observadores extranjeros en las elecciones presidenciales de 1994, merece también ser mencionado como tal².

Menos sensible políticamente, pero igualmente importante en el largo plazo, es la creciente aceptación de muchos países de la región de flexibilizar sus tradicionales definiciones de seguridad nacional para alcanzar los requerimientos de la comunidad económica internacional. Las famosas "condicionalidades" de las organizaciones financieras internacionales, alguna vez vistas como interferencias ofensivas en sus asuntos domésticos, están siendo usadas ahora por los países latinoamericanos para introducir sus propios intereses de seguridad nacional en la agenda de la comunidad internacional. Han encontrado beneficios, incluso, en que sean fuerzas externas las que los empujen a mantener la disciplina fiscal como una forma de evitar las políticas populistas del electorado. Crecientemente las naciones del hemisferio han aprendido a usar las agencias internacionales para empujar sus

¹ Para una breve revisión de las organizaciones multilaterales. Véase Thomas García, "Of the OAS, Peacekeeping, and the Defense of Democracy". *The Journal of Latin American Affairs*, vol. 2, N° 1 (Spring 1994).

² Sobre como se ha estirado el concepto de soberanía, ver Robert A. Pastor, "Whirlpool: US Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean" (Princeton: Princeton University Press 1993).

propios intereses, como cuando han presionado por una agenda social tanto en el Banco Mundial como en el Banco Interamericano de Desarrollo. Es una forma de negociación en la que están aprendiendo a como ceder en algún asunto pero ganando en otro³.

Finalmente está en el interés de América Latina el atraer cooperación multilateral para hacer frente a ciertos asuntos transnacionales, debido a que si se fracasa en hacerlo, se va a empujar, tarde o temprano, a los EE.UU. a tomar acciones unilaterales para defender sus propios intereses nacionales. El caso más claro es el relacionado al esfuerzo para controlar el tráfico ilegal de drogas, frente al cual los EE.UU. se sentirán obligados en algún momento a tomar acción agresiva para controlarlo o limitarlo. Es que después de tratar por años de controlar el tráfico unilateralmente y de intentar hacerlo forzando la cooperación bilateral, los EE.UU. admiten que han llegado a un *impasse* en 1995. *Impasse* que no puede durar para siempre, pero mientras dure hay la oportunidad para que una o más naciones de la región hagan propuestas a los EE.UU. de acciones multilaterales para hacer frente al problema. La administración Clinton ha emitido repetidos signos de que estas iniciativas serían vistas favorablemente⁴.

La clave para la nueva era en el éxito de las relaciones multilaterales, es dar poder y dispersar las responsabilidades. V.P. Vaky sostiene que el establecer pautas para la resolución de conflictos no es más que un asunto de prudencia en beneficio de todos los estados; que las organizaciones regionales son y van a continuar siendo de creciente importancia; que hay hoy en día un clima favorable para las relaciones hemisféricas y *momentum* para la reforma de la OEA; y que la clave para las iniciativas multilaterales exitosas está en el debate acerca del rol de los EE.UU. en el mundo⁵. Mientras tanto muchos latinoamericanos se hayan ambivalentes acerca de la eficacia de la OEA, precisamente por la historia de dominación sobre ella por parte de los EE.UU.. Sin embargo, están a la vez interesados en las posibilidades inherentes para la cooperación regional y subregional⁶.

Esta es una oportunidad histórica para latinoamérica. Nunca antes la combinación de factores internos o externos ha sido más favorable para la creación de un marco -o marcos- multilateral para la resolución de conflictos y para la protección de la seguridad nacional de los países de la región, debido a un contexto que impone a los EE.UU. consideración por los intereses de otros miembros de la comunidad internacional. Mientras

³ Ver Thomas Friedman, "The Man from Moody's", *New York Times*, Feb. 22, 1995.

⁴ Ver por ejemplo los discursos de Alexander F. Watson y de Richard Feinberg reproducidos en *Dispatch*, Vol. 5, N° 3 (January 17, 1994) una publicación del Departamento de Estado y la charla "Democracy in the Western Hemisphere" de Luigi Enaudi dada en el North/South Center, febrero de 1994.

⁵ Ver Viron P. Vaky y Heraldo Muñoz "The Future of the Organization of American States" (NY: Twentieth Century Fund).

⁶ Ver Celso L.N. Amorim y Renata Saint Clear Pimentel, "A América Latina diante da Regionalização e do Multilateralismo" en *Contexto Internacional*, V. 15, N° 2 (julio-diciembre de 1993).

los EE.UU. se mantengan indecisos sobre su rol en los asuntos mundiales, las naciones del hemisferio tienen una oportunidad de forjar una sociedad, la definición de su seguridad nacional y la protección de su seguridad, tanto como estados naciones individuales, como comunidad de naciones. Otros se han referido a esto como la nueva agenda global. Cualquiera sea la etiqueta que se le ponga este es el momento adecuado para el multilateralismo. Pero aún cuando haya una clara ironía en decirlo la iniciativa debe venir de Latinoamérica. Los países latinoamericanos tienen sus destinos en sus manos por primera vez desde su independencia. El desafío para los latinoamericanos es tomar la iniciativa en crear las condiciones para el multilateralismo y para empezar a crear confianza mutua para que el multilateralismo sea más aceptable para cada una de las naciones del hemisferio. El proyecto *Peace and Security in the Americas*, de FLACSO y el Wilson Center, es un intento de crear condiciones para medidas de confianza mutua a través de encuentros multilaterales. ¡Ojalá que estos esfuerzos se multipliquen!

Para resumir las principales afirmaciones de este artículo:

- * No hay un marco claro para la resolución de disputas en la comunidad internacional.

- * El fin de la Guerra Fría ha creado una considerable confusión acerca de las reglas de juego en los asuntos internacionales, esencialmente sobre la responsabilidad de las naciones, individualmente consideradas, para responder a los asuntos allende sus fronteras.

- * Las organizaciones internacionales o las iniciativas multilaterales están recibiendo mayor atención que la que nunca antes tuvieron en la historia reciente.

- * El debate en torno a seguridad nacional en los EE.UU. se mantiene abierto.

- * La falta de resolución de ese debate en los EE.UU. provee a las naciones de América Latina de una oportunidad única para establecer sus relaciones con los EE.UU. sobre una base más igualitaria.

- * La manera más eficaz para los países de América Latina de aumentar su influencia en los asuntos internacionales, tanto en lo que se refiere a los asuntos hemisféricos como en los asuntos globales es el adherirse lo más estrictamente posible al emergente código de buena conducta internacional.

- * El más efectivo medio para conseguir los objetivos de seguridad nacional y a la vez minimizar los efectos negativos de la hegemonía de los EE.UU. es vía la colaboración multilateral, sea en la forma de la OEA o en la de grupos *ad hoc* organizados sobre la base de predefinidos intereses comunes.

- * La colaboración multilateral es un asunto de interés nacional para los países latinoamericanos.

- * Para minimizar las tensiones inherentes a la cooperación multilateral las reuniones sistemáticas entre líderes de las naciones de la región para establecer medidas que contribuyan a acrecentar la confianza son más importantes que nunca antes desde la independencia.