

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

LA POLITICA EXTERIOR CHILENA HACIA LA CUENCA DEL PACIFICO, <b>Carlos Portales Cifuentes</b>	153
PERSPECTIVAS ECONOMICAS DE LA CUENCA DEL PACIFICO NORTE: VISION DESDE CHILE, <b>Roberto Mayorga L. y Wally Meza S.M.</b>	169
EL CRECIENTE PAPEL ECONOMICO DE JAPON EN CHILE, <b>María Elena Valenzuela y Augusto Varas</b>	179
EL DESARROLLO ASIATICO Y SU IMPORTANCIA PARA CHILE, <b>Leopoldo Durán Valdés</b>	189
<b>III TENDENCIAS REGIONALES Y SUBREGIONALES DEL GASTO MILITAR</b>	<b>199</b>
<b>IV FUERZAS ARMADAS Y RELACIONES MILITARES</b>	
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

## ESQUEMAS DE SEGURIDAD REGIONAL: UNA PERSPECTIVA COMPARADA

David R. Mares

Los esquemas de seguridad que se han utilizado a lo largo de la historia y que siguen estando vigentes de alguna manera, son variados. Para comprender mejor las posibilidades en la materia que existen para cualquier región en cualquier tiempo, uno debe reflexionar sobre esa experiencia. La mejor manera de hacerlo es pensar analíticamente, o sea, sobre la naturaleza del fenómeno de conflicto en el sistema internacional, los componentes de las estrategias de seguridad, la manera en que se han tejido varios componentes en un gran esquema de seguridad, y los factores que determinaron hasta donde las políticas resultaron adecuadas para resolver los conflictos, sea de manera pacífica o violenta.

Las relaciones internacionales se dan en un contexto de anarquía, entendiéndose por esto que no hay un actor que pueda dictar una resolución que sea aceptada por legítima por cada uno de los estados en el sistema. Los actores principales en las relaciones internacionales siguen siendo los estados independientes. La inseguridad se da no solo porque puedan existir gobiernos francamente expansionistas sino también porque los estados puedan tener intereses a largo plazo en común, pero están en desacuerdo sobre cuales caminos tomar para llegar a esa meta y, sobre todo, respecto a la distribución de los costos asociados con el viaje. El resultado es que, a razón de la falta de una autoridad efectiva internacional, el conflicto es inherente al sistema de estados independientes.

Aunque el conflicto es inherente en las relaciones internacionales, su resolución por la vía de la fuerza no lo es. Los conflictos que se escalan hasta la violencia tienen orígenes diversos, por lo tanto el esquema de seguridad más útil sería el que pudiera ser relevante para cualquier conflicto con este potencial violento. El reto es doble: facilitar la seguridad de *cada* estado de la región y resolver los conflictos que se dan de la forma más pacífica.

Es menester reconocer que la meta no es llegar a la seguridad absoluta; ningún estado puede lograr la seguridad absoluta mientras existen otros estados soberanos. Se busca políticas de seguridad que atenúen el dilema de la seguridad (entre más intento asegurarme, más te preocupas de poder defenderte de mí; tu respuesta me hace sentir menos seguro) y faciliten la co-existencia de estados independientes.

La seguridad regional se basa en la seguridad de los estados individuales que integran la región; es el agregado de todas las políticas de seguridad (sean estas uni- bi- o multilaterales) que adoptan los países de la región. Si estas políticas se coordinan o son iguales aunque no coordinadas (e.g., todos dependen nada más del balance de poder), podemos hablar de *un* esquema regional de seguridad. Sin embargo, resulta a menudo que dentro de la región co-existen distintas estrategias de seguridad que no se relacionan entre sí; por ejemplo, aunque el hemisferio occidental tuvo un sistema multilateral de seguridad mutua (el Tratado de Río),

Estados Unidos siempre se guardo la posibilidad de actuar unilateralmente si lo estimaba necesario.

Los esquemas de seguridad regional pueden compararse desde varios ángulos. El Cuadro 1 nos indica que un esquema de seguridad esta compuesto por estructuras y su campo de acción se extiende a varios niveles. Se diferencian según las *estructuras de seguridad* que integran. Además, se pueden distinguir si tienen distintos *niveles de acción*, desde lo unilateral hasta lo global. Finalmente podemos diferenciarlos según las *probabilidades de que resuelven un conflicto por la vía pacífica o violenta*.

**Cuadro N° 1**  
**La Organización de la Seguridad Regional**  
**Esquema de Seguridad**

Estructura	Nivel de Acción
1. militar	1. unilateral Gran Potencia Estado Regional
2. diplomacia	2. bilateral
3. política	3. subregional
4. económica	4. regional
5. cultural	5. global

### Las estructuras de seguridad

Las estructuras que se pueden utilizar para crear un esquema de seguridad se pueden organizar útilmente en cinco categorías: lo militar, diplomático, político, económico, y social. He omitido algunas categorías que otros estiman importantes (por ejemplo, los derechos humanos y el medio ambiente), porque la conexión con conflictos internacionales que pueden escalar hasta el uso de la violencia no es obvio ni consistente. (Por cada intervención en un caso como Somalia, hay numerosos en donde los actores internacionales se limitan, cuando mucho, a declaraciones). Cada estructura se compone de varias posibles políticas que la organiza.

1. *Lo militar*. El poderío militar de los distintos actores en la región es un elemento fundamental del contexto regional de seguridad. Cualquier esquema de seguridad que vaya a tener éxito necesita incorporar a este factor. En esta materia, seria óptimo pensar en dos términos: capacidad militar y doctrina militar. Los elementos militares que resultan ser más benéficos para los esquemas regionales de seguridad son precisamente los que se dirigen hacia estos factores.

Mientras exista la anarquía internacional, la capacidad bélica de los países tiene relevancia. Ni las democracias se han escapado de su impacto: han utilizado a la preponderancia

de su capacidad militar para obligar a otras democracias a ceder en asuntos de interés nacional (por ejemplo, Gran Bretaña a Francia en la Fashoda 1898); se han metido en tiroteos entre ellos mismos (Ecuador y Perú en 1981 y otra vez en 1984 agregamos lo de 1995); y hasta ha habido guerra (Estados Unidos contra España 1898; Gran Bretaña contra Finlandia 1941).

Hay varias alternativas para pensar sobre capacidad militar. Lo mínimo que se debe hacer es tener una idea del balance técnico en la región: quien tiene que y cuales son las capacidades técnicas de las armas. Pero también tenemos que reconocer que si se cree que las armas ofensivas tienen ventaja sobre las defensivas, existen incentivos poderosos que escalan a una crisis rápidamente hacia el uso de la fuerza<sup>1</sup>.

Sin embargo, hay suficientes equipos militares que pueden ser utilizados para atacar o defender que esta distinción técnica no es suficiente. Lo que resulta determinar si se usa el equipo bélico de manera ofensiva o defensiva no es tanto una capacidad técnica inherente al equipo sino la doctrina militar del país<sup>2</sup>.

¿Cómo varían las doctrinas militares? Cualquier doctrina militar tiene un aspecto disuasivo, que resulta del hecho que está orientada para negar la victoria al agresor<sup>3</sup>. Por lo tanto el aspecto relevante para distinguir entre doctrinas militares debe ser si se caracteriza por ser orientada a la ofensiva o a la defensiva.

Tenemos que hacer una aclaración importante. Con tal de distinguir a una doctrina militar como ofensiva no estamos indicando que ese país sea el agresor en cualquier disputa futura. Lo que implica es que organiza sus capacidades militares para defenderse llevando la batalla al campo del agresor. La principal ventaja de esta doctrina es que hace que el agresor pague más caro su decisión y protege mejor la población y los activos/pasivos del estado agredido. Israel y todas las grandes potencias europeas antes de la Primera Guerra Mundial han empleado esta doctrina. Tiene mayores posibilidades de defender a la nación cuando la ofensiva tiene la ventaja sobre la defensiva. Pero de esta naturaleza viene su principal desventaja para un esquema regional de seguridad. En momentos de crisis, si la ofensiva domina existen grandes presiones para atacar primero. Esta dinámica hace que las posibilidades de resolver un conflicto sin recurrir a la fuerza sean menores.

---

<sup>1</sup> El caso más famoso es la crisis europea de julio de 1914. vease la discusión en Barry Posen, *The Sources of Military Doctrine*. (Ithaca: Cornell University Press, 1984) y Jack Snyder, *The Ideology of the Offensive* (Ithaca: Cornell University Press, 1984).

<sup>2</sup> Véase la discusión sobre los distintos usos a que se dedicó el tanque en las dos guerras mundiales en John Mearsheimer, *Conventional Deterrence*. (Ithaca: Cornell University Press, 1982).

<sup>3</sup> Posen, *The Sources of Military Doctrine*, distingue entre doctrinas ofensivas, defensivas y disuasivas, pero Colin Gray, *The Geopolitics of Superpower*. (Lexington: University of Kentucky Press, 1988) rechaza teóricamente tal distinción.

El aspecto militar estará presente en cualquier esquema de seguridad que se desarrolle. Lo óptimo en este campo sería mantener un balance de poder a nivel regional y adoptar doctrinas militares basadas en la defensa no ofensiva<sup>4</sup>.

Un esquema de seguridad regional puede quedarse en lo puramente militar, produciendo el clásico mecanismo de balance de poder. Sin embargo, el balance de poder puro tiende a producir carreras armamentistas y la búsqueda de la ventaja ofensiva, produciendo así un esquema de seguridad relativamente inestable.

2. *Lo diplomático.* El papel de la diplomacia en políticas para la prevención y resolución de conflictos puede ser en apoyo al aspecto militar o en busca de alternativas no violentas. Cuando se negocia una alianza militar, o tratados de limitación de armas, o medidas de confianza mutua entre aparatos militares, se vincula directamente con la distribución del poderío militar para producir una política de seguridad. Esta combinación de lo militar y lo diplomático refuerza el mecanismo de balance de poder, pero (con la excepción de alianzas militares) trata de minimizar aun más la posibilidad de conflicto violento a la vez que reduce la capacidad destructiva por si acaso brotara un conflicto armado.

Es importante reconocer que el problema de credibilidad inherente en un esquema de balance de poder funciona para elevar la capacidad bélica y su uso para demostrar que, efectivamente, uno no solo puede recurrir al uso de la fuerza, sino que esta dispuesto hacerlo si se requiere<sup>5</sup>. Dada esta dinámica, bajar el potencial destructivo<sup>6</sup> de la región solo puede lograrse agregando el elemento diplomático al régimen de seguridad.

Pero los diplomáticos pueden ir más allá de las armas. Las medidas de resolución pacífica de conflictos dependen de los diplomáticos, tanto para evitar que los conflictos se escalen hasta el uso de la fuerza, como para apaciguarlas cuando desaten<sup>7</sup>. Estas políticas pueden estar diseñadas a convencer o obligar (si hay un tratado que lo exige) a las partes en conflicto a buscar la mediación o inclusive el arbitraje de otro actor, sea este un individuo (e.g., el Papa), un país, o una institución internacional<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Véase, SIPRI, *Policies for Common Security*. London: Taylor & Francis, 1985.

<sup>5</sup> Charles A. Kupchan and Clifford A. Kupchan, "Concerts, Collective Security and the Future of Europe" *International Security* 16:1 Summer 1991 páginas 5-6.

<sup>6</sup> El potencial destructivo se refiere a lo que se pudiera destruir si se usaba la capacidad bélica. Esto se diferencia del potencial conflictivo, que se refiere a la probabilidad de que se de un conflicto, sin notar su nivel de violencia.

<sup>7</sup> Louis Kriesberg and Stuart J. Thorson, *Timing the De-escalation of International Conflict*. (Syracuse: Syracuse University Press, 1991).

<sup>8</sup> Héctor Gros Espiell, *Conflictos territoriales en Iberoamérica y solución pacífica de controversias* (Madrid: Ediciones Cultura Hispana, 1986).



3. *Lo político*. Desde los tiempos de la antigua Grecia se ha pensado que la posibilidad de un conflicto armado entre estados fuera disminuyendo conforme a la homogeneidad de sus regímenes políticos. Así, Atenas trató de instalar y garantizar gobiernos democráticos mientras Esparta hacía lo mismo con las oligarquías. Después de las guerras napoleónicas la Alianza Sagrada veía la seguridad en el mantenimiento de las monarquías. Los Soviéticos se sentían más seguros rodeados de países comunistas. En la época contemporánea hemos vuelto a esperar que países democráticos sean menos probables a escalar hasta la violencia abierta los conflictos entre ellos mismos.

Es importante reconocer que se habla de probabilidades, aunque hay algunos políticos que se sobrepasan y aseguran la seguridad absoluta entre democracias. En la historia moderna ha habido dos guerras entre democracias (en 1898 entre España y los Estados Unidos y en 1941 entre Gran Bretaña y Finlandia), se evitó otra sólo porque una de las partes se rindió (Francia ante Gran Bretaña en la crisis de Fashoda en 1898) y hay varias instancias en que las democracias han llegado a tirotearse (incluyendo dos veces entre el Ecuador y el Perú, 1981, 1984 y 1995). Por lo tanto, no se espera tanto que las democracias se desarmen unos frentes a los otros (además, según esta versión, tendrán que mantenerse preparados para enfrentar a los no democráticos) a que las probabilidades de llegar a una resolución pacífica de sus conflictos sean mucho mayores a lo que se puede esperar cuando los participantes incluyen a gobiernos no democráticos.

También hay quienes argumentan que la mezcla regional entre democracias y regímenes no democráticos es menos estable que una homogeneidad no democrática. No es sólo que los regímenes no democráticos pueden ser agresivos (la mayoría no lo son<sup>9</sup>) sino también que los democráticos pueden sospechar que los no democráticos están prestos a atacar (cuando no lo están) y deciden actuar primero. De esta dinámica (resultado del hecho de que los democráticos son muy sospechosos de los no democráticos) pueda resultar un sistema regional en donde los conflictos se escalan rápidamente hacia una resolución violenta.

Esta tendencia a la inestabilidad en una comunidad política heterogénea puede disminuirse vinculando la estructura política con otra estructura. Por ejemplo, si tenemos una estructura militar en donde la defensiva tiene la ventaja, aun una democracia sospechosa podría darle más oportunidad a la resolución no violenta.

4. *Lo económico*. La estructura económica de la región también puede jugar un papel en el esquema de seguridad regional. La manera en que afecta a la seguridad puede variar según el nivel de desarrollo económico o de interdependencia.

A niveles de desarrollo económico muy bajos es más probable que un conflicto brote y llegue hasta la violencia si una de las partes está en condiciones tan miserables que casi está obligada a resolverla, sea cual sea el costo. También se espera que la inseguridad económica

---

<sup>9</sup> Morris Janowitz, *The Professional Soldier* (New York: Free Press, 1960) y Stanislav Andreski "On the Peaceful Disposition of Military Dictatorships" *Strategy and the Social Sciences*.

individual pueda llevar a líderes maléficos en busca de una diversión de atención de la miseria propia a una amenaza externa. Según esta perspectiva, promover a la seguridad internacional, por ende, implica promover al desarrollo económico.

Claro que con decir que hay que integrar políticas de desarrollo a esquemas de seguridad no queremos decir que existe unanimidad sobre que tipos de políticas realmente promueven un desarrollo que afecte a los potencial beligerantes. Después de la revolución cubana, Estados Unidos promovió la reforma agraria para restarle combatientes a los movimientos guerrilleros; hoy día esta promoviendo la contrarreforma agraria en apoyo a estrategias neo-liberales de desarrollo. Visto desde el ángulo de la seguridad internacional, podemos decir que en el primer caso los planificadores de la política desarrollo-seguridad tenían en mente a individuos (campesinos) como sujetos y que ahora, con el agotamiento de la amenaza guerrillera y el fin de la Guerra Fría, se enfoca sobre la posibilidad de que la sociedad entera rechace el sistema demócrata-liberal si no encuentran beneficios concretos.

Otra perspectiva económica percibe que es el grado de *interdependencia* económica entre las partes en conflicto lo que determina si recurren a la violencia en busca de una solución. La interdependencia, mejor aun la *integración* económica, significa que cada una de las partes depende lo suficiente del otro que causarle daño implica dañarse a uno mismo. Esto no implica que sea imposible un choque violento entre estas sociedades, sino que para que estallara tal evento, el conflicto tendría que ser fundamental para una de las partes. Así el daño que resultara de no llegar hasta la resolución violenta sería mayor que el costo de luchar con el país con el cual uno es interdependiente. Se espera que este tipo de conflicto sea muy raro, así que promover la interdependencia u integración minimiza bastante la posibilidad de que un conflicto se escalará hasta la resolución violenta.

Este elemento de la estructura económica (su grado de interdependencia) se ha utilizado en Europa Oriental y se ha tratado de incorporar en el esquema latinoamericano desde hace años. Por lo general se asocia con la estructura política, precisamente porque son las democracias liberales las que más favorecen una relación interdependiente para estructurar sus relaciones internacionales. Sin embargo, aun en estas relaciones, hasta el momento la diplomacia y un nivel mínimo de poderío militar también ha conformado sus esquemas de seguridad.

5. *Lo cultural*. Este elemento se refiere a la visión cultural que tienen los pueblos sobre como funciona el mundo y cuales son los valores lo suficiente fundamentales como para morir por ellos<sup>10</sup>. La idea principal es que si uno pertenece a la misma cultura es más probable que pueda resolver sus conflictos sin recurrir a la violencia, a que si los disputantes no se entienden (valoran las cosas de manera distinta y no reconocen la legitimidad del cálculo del otro). Según esta perspectiva, las regiones en donde se encuentra una diversidad de culturas tendrán que prepararse mejor para enfrentar choques violentos, mientras que las que tienen homogeneidad cultural pueden dedicar más recursos a la resolución pacífica de los inevitables desacuerdos entre países soberanos.

---

<sup>10</sup> Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilizations" *Foreign Affairs* 72:3 Summer 1993.

Abundan ejemplos de este tipo de pensamiento. Históricamente, los países de la ex-colonia española buscaban cierta seguridad entre ellos por la vía de ser hispanos. Después, los dos continentes americanos encontraban parte de su seguridad en el hecho de ser del nuevo mundo; supuestamente, la política del poder era origen de la guerra y esa política era del viejo mundo. En la época contemporánea, la idea de la Casa Común Europea refleja este tipo de pensamiento. Sin embargo, no existe ejemplo de un esquema basado solamente en sus relaciones culturales.

### **Estructuras de seguridad: paralelas y a multinivel**

Las estructuras de seguridad se pueden combinar de distintas maneras. Si las estructuras toman distintos caminos para conducir a la seguridad y a la resolución pacífica de conflictos, podemos hablar de estructuras paralelas. Por ejemplo, guardar el balance de poder y fomentar pacíficamente a la democracia pueden ser políticas distintas aun cuando conlleven a la seguridad. Sin embargo, también pueden funcionar de manera contradictoria, como cuando se decide que la democracia fomenta a la paz internacional y por lo tanto, es necesario imponer a regímenes democráticos por la fuerza.

También podemos pensar en estructuras de seguridad que funcionan a varios niveles (referirse a Cuadro N° 1) Es decir, los actores principales que crean, fomentan y aplican las políticas de los distintos elementos de seguridad tienen posiciones variadas respecto a la región. Cuando se trata de un actor multilateral y con una situación que le permite funcionar en varias regiones, estamos hablando del nivel global. De igual manera podemos distinguir entre los niveles regional, subregional y bilateral. También podemos hablar del nivel unilateral, en donde cada actor actúa sin tomar en cuenta los intereses de seguridad de los otros. Porque una gran potencia tiene más posibilidades que otros países de funcionar de manera unilateral en cualquier región, quizá fuera útil distinguir entre el unilateralismo de los dos tipos de potencias (grande potencia y estado regional).

### **Patrones de resolución de conflictos**

Si las estructuras regionales de seguridad tienen importancia, es porque influyen sobre la manera en que se resuelven los conflictos que se dan en la zona. Algunas combinaciones deben facilitar mejor las resoluciones pacíficas, mientras que otras deben promover decisiones violentas. Como hemos identificado cinco elementos de estructuras de seguridad y cada una tiene variaciones, lo que nos da 10 elementos posibles, las combinaciones son numerosas.

El Cuadro N° 2 nos demuestra las posibilidades teóricas y da énfasis a las estructuras que dominan los patrones extremos.

La existencia de múltiples niveles de acción también afecta la manera en que se resuelven disputas interestatales. Entre más niveles se integran en la estructura regional, mejor posibilidades para una resolución pacífica. Esto es porque si no se resuelve en el nivel bilateral todavía existen niveles en donde se tiene que discutir la disputa (porque los otros niveles forman parte de la estructura regional) y así se pospone la decisión unilateral de recurrir al uso de la fuerza.

**Cuadro N° 2**  
**Esquemas Regionales de Seguridad:**  
**Estructuras Paralelas y Complementarias**

Estructuras					
Regiones	Militar	Diplomático	Político	Económico	Cultural
Europa	x	x	x	x	x
Africa	x	x	x		
Sureste Asiático	x	x			
Medio Oriente	x	x			
América Latina	x	x	x		x

Lo más peligroso para una región que busca fomentar la resolución pacífica de conflictos sería tener mecanismos inexistentes o débiles a todos los niveles por sobre el unilateral. En estas circunstancias los estados en conflicto reconocerán que la resolución efectiva depende sólo de ellos. Por ende, la probabilidad de que alguno de los estados en conflicto recurre al uso de la fuerza se incrementa.

**La experiencia comparada de la seguridad regional**

Hasta aquí hemos visto las posibilidades teóricas para formular estructuras regionales de seguridad. Además, se ha vinculado a estructuras con patrones de resolución de conflicto. Ahora nos toca ver como en la realidad se ha organizado a la seguridad en cinco regiones: Europa, Africa, Sureste Asiático, Medio Oriente y América Latina.

1. *La experiencia europea.* De las regiones que analizamos aquí, Europa es el único que tiene un esquema de seguridad que se cimienta en todos los elementos posibles. Sin embargo, los estados que se incluyen y la distribución de su influencia, en cada uno de los elementos, son distintos. Por ejemplo, Turquía es miembro de la OTAN, pero no de la Unión Europea (antes Comunidad Europea) y probablemente está fuera de la idea cultural de la Casa Común Europea. Alemania tiene un poder en la Unión al que ni puede aspirar en la OTAN.

En el plano militar la Europa contemporánea tiene por lo menos tres elementos. Primero, la discusión multilateral se orienta alrededor de la OTAN. Los tres ex-comunistas de Europa central (Polonia, Hungría y la República Checa) buscan integrarse de alguna manera a lo que en otra época fuera su adversario. Rusia se preocupa y busca la forma de asegurar que la OTAN

se transforma en un foro en donde se cuida la seguridad regional en vez de una alianza militar dirigida hacia ella. Hasta el momento parece ser que alguna forma de asociación entre la OTAN y Rusia, en vez de membresía, es lo máximo que se puede esperar. La discrepancia entre la OTAN y Rusia sobre como proceder en Bosnia sugiere que será difícil transformar a este mecanismo de balance de poder en una institución de un concierto de grandes poderes.

El aspecto militar no se limita a la cuestión de la OTAN. Durante la Guerra Fría, tanto Francia como Gran Bretaña tomaron decisiones unilaterales de conseguir poderío nuclear porque no tenían plena confianza en el paraguas nuclear norteamericano. No obstante su membresía en la OTAN, debemos esperar que ambos actuarán unilateralmente si encuentran sus intereses en juego y la OTAN no puede o no quiere resolverlo a satisfacción del interesado. Tenemos los ejemplos de las acciones británicas en las Malvinas antes de que la OTAN pudiera opinar y las repetidas intervenciones francesas en Africa. Aunque estos casos vienen de fuera de la región, demuestran la capacidad técnica y la voluntad política de actuar unilateralmente por estas dos potencias regionales.

La seguridad europea también se construye sobre una interdependencia económica, que en una parte de la región ha evolucionado hasta la integración. Desde el principio de la guerra fría se vinculó el factor económico con la seguridad y se optó por reconstruir las economías del occidente de una forma que incrementaba su interdependencia (el Plan Marshall y el GATT).

Los niveles en donde se encuentra elementos de seguridad para Europa son variados, aunque no incluye a todos. A nivel regional esta la OTAN y la CU, mientras que a nivel subregional tenemos la Brigada Franco-Alemana-Belga; este último tiene un aspecto más bien simbólico, pero no por eso menos importante. También hay entendimientos bilaterales, como el Alemán-Soviético que permitió a la reunificación alemana. Lo interesante es que las Naciones Unidas en realidad no tiene un papel que jugar en Europa; sólo funciona como interlocutor entre la OTAN y los combatientes en la ex-Yugoslavia.

Por último esta la situación *de facto* de Estados Unidos en Europa. En realidad, toda la estructura militar que apoya a la seguridad europea depende de la participación continua de los Estados Unidos. También se pudiera argumentar, siguiendo la lógica del paradigma de la interdependencia económica, que la tolerancia norteamericana por el proteccionismo económico europeo es una contribución a la seguridad de la región. Estados Unidos tiene este papel no solo porque es una superpotencia, sino también por el hecho de que viene de fuera de la región; así puede facilitar la cooperación entre estados que siguen teniendo cierta desconfianza unos hacia los otros<sup>11</sup>.

La Europa contemporánea esta evolucionando en materia de seguridad hacia no sabemos donde. Ha desaparecido no sólo el Pacto de Varsovia, sino también la Unión Soviética; además,

---

<sup>11</sup> Aun los analistas que argumentan que la cooperación entre países europeos del occidente hace que la guerra entre ellos sea hasta impensable, insisten en la presencia militar continua de Estados Unidos en Europa. Si en realidad creyeran en sus argumentos no existe razón para ello.

la OTAN está en busca de nuevas tareas, dado que la amenaza de una invasión militar a Europa del oeste no tiene credibilidad en el futuro cercano. Por lo menos en esta región, el contexto de la seguridad cambió con el fin de la guerra fría. Aunque hay quienes creen que la amenaza principal a Europa occidental es la migración, sigue vigente el aspecto militar. En la vieja Yugoslavia sigue la guerra y en la propia Rusia la inestabilidad política económica produce oportunidades para que populistas y nacionalistas le echen la culpa a fuerzas externas y sus supuestos aliados internos.

La respuesta europea al nuevo contexto de la seguridad, tanto en el oeste como el este (aunque en menor grado en Rusia), es extender al viejo esquema de seguridad para incorporar a los nuevos socios del ex-Pacto de Varsovia. Con economías liberales y regímenes democráticos en el este, Europa occidental (además de los Estados Unidos) se sentirá más segura. También se agrega el factor cultural: la idea de la Casa Común Europea se extiende hasta los Urales, aunque no hacia la región balcánica.

2. *Africa*. El esquema de la seguridad en África contemporánea está compuesta por elementos de las estructuras militar, diplomático y político, siendo este último quizá el más importante. En el ámbito militar, se han organizado contingentes africanos para intervenir (Liberia), estados africanos han intervenido unilateralmente (Tanzania en Uganda), países extraregionales han negociado con gobiernos africanos para intervenir (Francia en Chad y Cuba en Angola) y hasta ha habido guerra entre estados africanos (Somalia-Etiopía). La Organización de Unidad Africana (OUA) ha desempeñado un papel activo de diplomacia, aunque ha tenido poco éxito.

Quizá lo más interesante del sistema africano de seguridad es el papel que ha jugado el aspecto político. En esta región, a diferencia de Europa y América Latina, este elemento no se manifiesta en la perspectiva de que algún régimen político en especial garantice la seguridad. Más bien se refleja en la fragilidad de la soberanía misma; esto es porque casi todos los estados de África sufren de facciones separatistas. Se supone que si un líder no acepta la delimitación fronteriza con su vecino daría legitimidad a las fuerzas dentro de su propio país para poner en juego la identidad nacional.

Falta la integración de aspectos económicos en el esquema regional de seguridad. Aunque se trató de crear grupos económicos subregionales como en la África del este, el bajo nivel de desarrollo y la competitividad de las economías los llevó al fracaso. Además, cuando se trató de aislar a Sudáfrica, la dependencia económica de Zambia en ese país permitió una brecha importante en el cerco.

Quizá el fracaso más importante en la zona se encuentra en el ámbito cultural. La OUA trató de estimular una identificación como africanos frente al mundo pero la falta de una identificación nacional en casi todos los estados no la permitió. Los estados africanos siguen teniendo el problema de un antagonismo interno entre las tribus más importantes; Chad, Somalia y Ruanda sólo son los ejemplos más recientes.

En Africa todos los niveles de acción entran en el esquema regional de seguridad. La ONU ha jugado un papel fundamental en la zona, sobre todo respecto al desorden interno. La OUA es activa tanto a nivel regional como subregional. Y la acción unilateral ha sido utilizada por estados que no son grandes potencias y por la superpotencia norteamericana. En este último caso, Estados Unidos ha preferido actuar por la vía de la acción disimulada.

3. *Sureste Asiático*. Esta zona fue uno de los campos más reñidos de la guerra fría. Aunque Francia y la Unión Soviética se retiraron de la zona, China Popular y Estados Unidos siguen teniendo intereses que los mantienen activos allí. China Popular hasta fue a la guerra con Vietnam, su viejo aliado. Sigue vigente el problema de Camboya, que amenaza directamente a Tailandia. Además existen problemas territoriales (las islas Spratley, Sabah, y Paracels, además de la frontera entre Tailandia y Laos), que enmezclan a casi todos los estados de la región.

La organización de la seguridad en el sureste asiático esta compuesta básicamente por los elementos militares y diplomáticos. En el campo de lo militar la seguridad se busca a través de una competencia armamentista y, en Camboya, el uso de la fuerza. Hasta el momento la diplomacia no ha podido frenar la carrera armamentista en la zona.

La diplomacia está orientada a crear vínculos político-económicos entre los países de la región que los conduzca a un futuro más pacífico. La Asociación de las Naciones del Sureste de Asia (ASEAN), inicialmente fue una respuesta de la zona a la globalización de los conflictos regionales durante la guerra fría. Se habló de una crear una Zona de Paz, Seguridad y Neutralidad, pero no camino porque sin resolver al conflicto camboyano no se puede convencer a Tailandia o a Vietnam de que no necesita de aliados de fuera de la zona. Dentro del contexto de ASEAN también se ha tratado de fomentar una comunidad de libre comercio, pero son pocos los productos que se hayan incluido. Por lo tanto no se espera mucho aporte a la seguridad regional por esta vía.

La diversidad de regímenes políticos además de grupos culturales y religiosos, efectivamente frenan las posibilidades de utilizar estos componentes en el esquema regional de seguridad.

La diplomacia ha jugado un papel fundamental en integrar varios niveles de interacción en el esquema local de seguridad. Desde el nivel global, las Naciones Unidas ha jugado un papel importante en el conflicto camboyano, pero con pocos resultados hasta el momento. También se trata de mantener un equilibrio entre las potencias de fuera de la región que tienen intereses ahí; así la China Popular, los Estados Unidos y el Japón son interlocutores en la zona.

4. *Medio Oriente*. De las zonas que aquí examinamos, el medio oriente ha sido la que menos componentes y menos niveles de interacción ha tenido en su esquema de seguridad. Lo militar ha sido el elemento principal que los países de la zona han utilizado para buscar la seguridad. Esto los llevo a buscar alianzas externas para agregar sus capacidades bélicas. No se busco utilizar la vía diplomática para aminorar el dilema de la seguridad o por la vía de limitaciones de armamentos o medidas de confianza.

Los intentos de crear una comunidad de estados árabes o musulmanes fracasaron, aun en el contexto de un enemigo común, Israel. La geopolítica, las diferencias entre sectas musulmanes y hasta las personalidades de los líderes autoritarios llevaron a Siria a desconfiar de Irak, a Egipto a buscar el liderazgo aun cuando los otros países árabes desconfiaban de ella y a Irán a buscar enmezclarse en el conflicto con Israel. En este contexto no hubo ni comunidad política, económica ni cultural.

Esta situación regional empezó a cambiar de una manera fundamental cuando el mandatario Egipto, Anwar Sadat, decidió buscar un entendimiento con Israel en 1977. Este estado árabe se encontró aislado del mundo árabe por años después de utilizar la vía bilateral para atender sus problemas de seguridad. Pero el colapso de la Unión Soviética y el desastre para Irak de la guerra del Golfo cambio el panorama. El en otra hora implacable enemigo de Israel, la Organización de Liberación Palestina (OLP), últimamente decidió que el único camino que podía conducir a un futuro seguro era negociar una resolución a este conflicto de casi medio siglo. Estos acuerdos cambian el contexto lo suficiente que hasta se puede pensar que en poco Siria y Jordania entraran en negociaciones con Israel.

El camino a la paz en la parte occidental de la zona tiene una dinámica regional, pero depende de sus lazos con actores y fuerzas de fuera de la región. Las Naciones Unidas ha estado activo en fuerzas de paz por muchos años aquí. Pero mas importante recientemente es la nueva posición de Estados Unidos de ser el único país que puede suministrarlos de ayuda económica y militar. También los estados árabes e Israel buscan integrarse en el sistema internacional de finanzas y de comercio, y para eso hoy en día (cuando toda América Latina y los estados del ex-imperio soviético buscan lo mismo) se requiere una estabilidad regional.

Por lo tanto, se esta creando un nuevo esquema de seguridad en el medio oriente que se base en relaciones militares, económicos, políticos y diplomáticos a nivel bilateral, pero apoyado por acciones a nivel global (NU, medidas de confianza), unilateral por los Estados Unidos (provisión de ayuda económica) y quizás hasta subregional.

Sin embargo, el hecho de que ni Irak ni Irán demuestran interés en participar en esta evolución, hace que para la región en sí, siga vigente una situación de balance. Lo interesante es que se vislumbra la posibilidad de un eje este-oeste en donde Israel y los estados árabes moderados se alinean en contra de estados islámicos fundamentalistas.

5. *América Latina*. Históricamente, América Latina ha sufrido de tener un esquema de seguridad basado de manera *de facto* en el balance de poder, con una diplomacia quizá demasiado subordinada a la idea de soberanía nacional y una visión cultural fuerte pero estéril en el campo de la seguridad. Estados Unidos, aun no siendo un país latinoamericano, ha formado parte del contexto de seguridad de la región, y aquí más bien se puede hablar de una estructura militar caracterizada por el desbalance del poder. Con los nuevos contextos internacional (fin de la guerra fría) y regional (la redemocratización y la reforma económica estructural), se busca crear un nuevo esquema de seguridad que este más afín a las necesidades latinoamericanas.



En este nuevo esquema la diplomacia será estimulada por la integración efectiva de nuevas estructuras y niveles de acción. Las Naciones Unidas está jugando un papel nuevo en centroamérica, lo que ayudo a que las partes en conflicto negociaran una resolución pacífica con más confianza. El Grupo de Río se reformuló después de la paz negociada en centroamérica para seguir jugando un papel en la región. Además el Grupo Andino ha cobrado nueva vida y se creó el Mercosur para negociar la integración de las economías en el Cono Sur y Brasil (aunque no entró Chile).

Con las reformas económicas estructurales y los planes de integración económica se reincorporó la estructura económica al esquema de seguridad. La liberalización económica que casi todos los estados están implementando hace que estos planes tengan más posibilidades de éxito que los que se trataron de crear en base a economías cerradas.

Por primera vez se tiene un consenso sobre la forma de incorporar a la estructura política al esquema regional de seguridad. Con solo México oponiéndose, se decidió en la OEA que una amenaza a la democracia representa una amenaza a la seguridad regional. Esta decisión se distingue de la declaración en favor de la democracia en la conferencia de Bogotá (1948) que creó la OEA porque ahora se decidió utilizar mecanismos para defenderla. Así que después de la subversión de la democracia en el Perú y Haití, ambos se vieron sujetos a sanciones económicas y políticas.

El nuevo esquema puede ser más eficiente por integrar nuevos actores y estructuras. Sin embargo, el caso de Haití demuestra que aun no se resuelve la amenaza a la seguridad regional que provoca el desbalance de poder con los Estados Unidos. Poco después que se había decidido en la OEA aplicar sanciones económicas en contra de Haití, el gobierno norteamericano (respondiendo a presiones internas) decidió unilateralmente que las exportaciones haitianas que entraban a EEUU por vía del programa "Cuenca del Caribe" quedarían libres.

## **Conclusión**

Las conclusiones de este análisis comparativo de esquemas de seguridad se pueden resumir en dos cuadros. El Cuadro N° 3 presenta la experiencia de la construcción de esquemas de seguridad en cinco regiones: Europa, Africa, Asiático Sureste, Medio Oriente y América Latina. En el Cuadro N° 4 se analiza la relación entre los distintos niveles de acción en esos esquemas.

Como se ve en el Cuadro N° 3, todas las regiones tienen esquemas de seguridad que incluyen los elementos militares y diplomáticos. Sin embargo, en el sureste de Asia y el Medio Oriente los elementos militares se distinguen por estar organizados a nivel unilateral: no existe una organización que coordine a las fuerzas armadas de varios actores regionales, función que hace la OTAN en Europa y (aunque mal) el TIAR en América Latina. En relación a los diplomáticos, ahora que las negociaciones de paz en el Medio Oriente caminan y que la Revolución Iraquí ha decidido que necesita del mundo, los diplomáticos han jugado un papel muy importante en la creación de mayores niveles de seguridad en la zona. Es un papel que tienen años desarrollándose en las otras regiones.

**Cuadro N° 3**  
**Esquemas de Seguridad: Niveles de Acción**

<i>Niveles</i>					
	Unilateral Bilateral (Gran Potencia) (Estado Regional)	Global	Regional Unilateral	Subregional	
<i>Región</i>					
Europa	(EE.UU.)			OTAN	Brigada Franco-Anglo-Americana Alemana-Belga Alemana-Rusa
Africa	Francia EE.UU. Nigeria	NU Tanzania		OEA	
Sureste	EE.UU.	NU Vietnam		ASEAN	
Asiático	China Popular			ZOPFAN	
Medio Oriente	EE.UU. Israel-Egipto Israel-OLP	NU TODOS			
Israel-Jordania					
América Latina	EE.UU.	NU		OEA	Grupo de Río Grupo Andino Mercosur, etc.

ZOPFAN: Zona de Paz, Libertad y Neutralidad

NU: Naciones Unidas

EEUU: Estados Unidos

OEA: Organización de Estados Americanos o Africanos

ASEAN: Asociación de Estados del Sureste Asiático

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

El otro elemento que se ve en varias zonas es el cultural, pero con la gran excepción del Medio Oriente y el sureste asiático. La diversidad cultural-religiosa de ambas regiones (Medio Oriente tiene judíos, cristianos, musulmanes, palestinos, árabes, y persas, mientras que en el sureste asiático hay musulmanes, cristianos, confucianos, vietnamitas, malayos, e indonesios) hace que aun no sea posible buscar la seguridad en una relación cultural.

Sólo dos regiones, Europa y América Latina, han avanzado lo suficiente en homogenizar los regímenes políticos para elaborar una conciencia de que un tipo de régimen político (en ambos casos, la democracia) promueve la paz. Y sólo en Europa se ha desarrollado una interdependencia económica (en este caso han llegado hasta la integración) que se puede utilizar para cimentar la resolución pacífica de los pocos conflictos que brotan entre ellos mismos.

Viendo los distintos niveles de acción en cada esquema regional (Cuadro N° 4), encontramos otra vez que Europa y América Latina se distinguen por tener más niveles relevantes a la seguridad. El medio oriente, en cambio, se distingue por tener pocos niveles en donde se discute la seguridad y por ser la única región en donde todos los estados actuaron de manera unilateral.

Tomando en cuenta la manera en que las estructuras de seguridad se relacionan entre sí y la integración de varios niveles en la estructura regional de seguridad, podemos concluir lo siguiente. Entre más estructuras y más niveles en un esquema de seguridad, mayor es la probabilidad de que sus conflictos se resuelven por la vía pacífica (Europa y América Latina). En cambio, en donde hay pocas estructuras y pocos niveles para tratar estos asuntos, mayor es la posibilidad de que los conflictos regionales sean manejados por el uso de la fuerza (Medio Oriente antes de las negociaciones bilaterales recientes entre Israel y sus vecinos).

### Bibliografía Selecta Adicional

- Alagappa, Muthiah. "Regional Arrangements and International Security: An Evaluation of ZOPFAN" in Miles Kahler, ed., *Beyond the Cold War in the Pacific* (San Diego: Institute on Global Conflict and Cooperation, 1991) páginas 115-42.
- Djiwandono, J. Soedjati. "Indonesia, ASEAN, and the Pacific Basin: Some Security Issues" páginas 241-254 in Dora Alves, ed., *Cooperative Security in the Pacific Basin* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 1990).
- Herbst, Jeffrey. "War and the State in Africa" *International Organization* 14:4 Spring 1990 páginas 117-39.
- Khantaprab, Kanala "Regional Security: The Strategic Thinking of the Thai Military" páginas 219-240 in Alves, ed., *Cooperative Security in the Pacific Basin*.
- Kegley, Jr., Charles W. ed., *The Long Postwar Peace* (New York: Harper Collins, 1991).
- Lynn-Jones, Sean M. ed., *The Cold War and After*. (Cambridge: MIT Press, 1991).
- Simon, Sheldon W. "Asian Security Prospects: Toward the 1990s" páginas 129-154 in Dora Alves, ed., *Cooperative Security in the Pacific Basin*, 1990).
- Sopiee, Noordin. "ASEAN and Indochina after a Cambodian Settlement" páginas 315-336 en Dora Alves, ed., *Change, Interdependence and Security in the Pacific Basin* Washington, D.C.: National Defense University Press, 1991.
- Varas, Augusto, ed., *Paz, Desarme y Desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: GEL, 1987.
- Viraphol, Sarasin "Pacific Security and Cooperation: A Thai View" páginas 195-218 en Alves, ed., *Cooperative Security in the Pacific Basin* .
- Weatherbee, Donald E. "Looking Through the ASEAN End of the Telescope" páginas 155-172 en Alves, ed., *Cooperative Security in the Pacific Basin*
- \_\_\_\_\_, "Changing Parameters for ASEAN Security in the 1990s" páginas 281-302 en Alves, ed., *Change, Interdependence and Security in the Pacific Basin*.