

Francisco Rojas Aravena, Editor

BALANCE ESTRATEGICO y MEDIDAS de CONFIANZA MUTUA

BIBLIOTECA - FLACSO - EC

Fecha: Ago. 2004

C.

T.

P.

De : Francisco Rojas A.

Rojas Aravena, Francisco (Editor)

Balance estratégico y medidas de confianza mutua

Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1996.

337 p.

ISBN 956-205-093-9

1. SEGURIDAD REGIONAL 2. MEDIDAS
DE CONFIANZA MUTUA 3. AMERICA LATINA
4. ESTADOS UNIDOS 5. AMERICA CENTRAL
6. CARIBE 7. CONO SUR 8. BRASIL
355/R741ba

© 1996, FLACSO-Chile. Inscripción N° 98.488. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares, The Woodrow Wilson Center y el Programa Paz y Seguridad en las Américas. Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687.

Diseño de portada: Osvaldo Aguiló, A.DOS

Impresión: AGD Impresores

Salvador Sanfuentes 2248

Santiago

INDICE

Introducción	7
<i>Francisco Rojas Aravena</i> <i>Joseph S. Tulchin</i>	
Presentación	13
El avance de la confianza en el hemisferio	
<i>John Holum</i>	15
La reinversión del sistema interamericano de seguridad nacional	
<i>Ricardo Mario Rodríguez</i>	19
Por un nuevo clima de confianza en las Américas	
<i>Pablo Cabrera Gaete</i>	23
Sección I	
Balance estratégico: perspectivas hemisféricas	29
Medidas de confianza mutua y balance estratégico: un vínculo hacia la distensión y la estabilidad,	
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	31
Equilibrios estratégicos y medidas de confianza mutua en América Latina: la historia de una relación ambigua y compleja,	
<i>David R. Mares</i>	55
El impacto de la revitalización del sistema interamericano en la seguridad regional,	
<i>Ricardo Mario Rodríguez</i>	87
La JID y el equilibrio estratégico de América Latina. Visión latinoamericana,	
<i>Almirante Vicente Casales</i>	105
El balance estratégico y el desarrollo sustentable en las Américas: dos instituciones de fomento,	
<i>Coronel Kenneth Haynes</i>	123

Una visión de Estados Unidos del balance estratégico en las Américas, <i>John A. Cope</i>	135
Sección II	
Balance estratégico: casos de estudio	153
Centroamérica: la construcción de una agenda regional de seguridad y confianza mutua, <i>Gabriel Aguilera</i>	155
El Caribe en un nuevo ambiente estratégico, <i>Ivelaw L. Griffith</i>	175
La cuestión de las medidas de confianza mutua en el contexto de la sub-región andina, <i>Fernando Bustamante</i>	195
El concepto de balance estratégico y la seguridad regional en el cono sur, <i>Marcela Donadio y Luis Tibiletti</i>	217
Balance estratégico e inserción de Brasil en la seguridad del hemisferio occidental, <i>Thomaz Guedes da Costa</i>	251
Equilibrios estratégicos en el Cono Sur: una aproximación chilena, <i>Miguel Navarro</i>	271
Anexo estadístico	303
Los autores	337

El impacto de la revitalización del sistema interamericano en la seguridad regional

Ricardo Mario Rodríguez

El sistema interamericano se asemeja en este momento a un universo en expansión. Un examen de sus instituciones fundamentales revela que se encuentran en un proceso no sólo de adaptación a nuevas circunstancias, sino también de ampliación de su radio de acción.

La Organización de los Estados Americanos (OEA), órgano político por excelencia del sistema interamericano, vive un momento de revitalización. La OEA, desde su fundación en 1948, ofreció a las Américas un espacio de diálogo irremplazable. Progresivamente los esfuerzos desarrollados por los países y la Secretaría General de la Organización produjeron un conjunto de instrumentos jurídicos y mecanismos formales de diálogo y concertación que han facilitado acciones conjuntas en campos tan diversos como la acción política, la educación, la cultura, la salud, la agricultura, las comunicaciones y la protección a la mujer y al niño. Los esfuerzos de adaptación de la OEA a una nueva realidad hemisférica se notan en su interés por ampliar su papel como escenario o espacio para el diálogo interamericano para constituirse en actor principal que contribuya con posiciones propias a la obra que se desarrolla. Por tanto, de una OEA que con frecuencia se calificó en el pasado de reactiva o pasiva, estamos pasando a una OEA activa, protagonista, con deseos de insertarse en los procesos de solución de los problemas.

El cambio en la OEA esta personificado en su nuevo Secretario General, el ex-Presidente de Colombia César Gaviria, quien tras asumir sus funciones anunció que deseaba presidir una Secretaría General innovadora y activa¹. Gaviria definió cuatro áreas prioritarias de acción: promoción de la democracia, fortalecimiento del sistema de derechos humanos, desarrollo sostenible y comercio. Pero quizás la característica que comienza a especificar la gestión de Gaviria es su determinación de que la Organización participe directamente en la solución de los problemas que aquejan al Hemisferio. Como examinaremos oportunamente, este compromiso del Secretario General con la acción directa tendrá implicaciones significativas para el desarrollo del tema de la seguridad regional.

El proceso de adaptación a nuevas circunstancias lo encontramos también en la lucha contra el uso indebido de las drogas, al comprobar que la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD) no se limita a darle mayor alcance y actualización a sus programas². Por el contrario, además de fortalecer las iniciativas ya existentes, la CICAD extiende sus escenarios de lucha, procurando, por ejemplo, extender la acción contra el narcotráfico al terreno de la prevención y eliminación del tráfico de armas y adentrándose en la complicada problemática planteada por la distribución de los bienes confiscados a los narcotraficantes.

También las instituciones del sistema interamericano dedicadas al tema económico se encuentran en un proceso de redefinición y ampliación de sus objetivos iniciales. En el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), podemos comprobar cómo durante la mayor parte de su historia focalizó su acción casi exclusivamente en el financiamiento del desarrollo económico y la infraestructura física de los países. Lo nuevo, a partir sobre todo de la década de los años noventa, es que el BID está extendiendo su alcance apoyando proyectos de carácter social y programas de modernización de las instituciones fundamentales de los Estados, como los parlamentos y los sistemas de administración de justicia³.

Quizás de particular sensibilidad son los ajustes requeridos del sistema interamericano de derechos humanos por la violación de esos derechos fundamentales no ya en regímenes dictatoriales, sino en sistemas democráticos. Por su dinámica represiva intrínseca los regímenes de fuerza ocasionaron muchas acciones violatorias de los derechos humanos en sus países. La lucha en defensa de las víctimas se convirtió en lucha contra las

dictaduras mismas. Ahora el sistema de protección de los derechos humanos debe enfrentar una situación relativamente nueva, reclamar a gobiernos democráticos transgresiones que ocurren en sus jurisdicciones. Se trata de reclamar a gobiernos democráticos que, a diferencia de los dictatoriales, proclaman al menos en principio, la necesidad de conceder una altísima prioridad a la defensa de los derechos humanos. En consecuencia, se trata de establecer una relación de naturaleza distinta, cuyas características están en proceso de definición. Esta situación nueva, cargada de una problemática compleja, está tratando de ser enfrentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)⁴.

Confirma además el criterio de que el sistema interamericano es un universo en expansión la aparición en su escenario de un conjunto de nuevos actores, las organizaciones no gubernamentales (ONG), las cuales desde su aparición están ejerciendo considerable influencia sobre las instituciones del sistema y en la opinión pública de los países. Las ONG, en el mejor de los casos y arriesgando una calificación genérica, están aportando al debate sobre los temas hemisféricos un elemento de presión para que los organismos interamericanos actúen con mayor transparencia y para que agilicen su funcionamiento. Pero quizás su mayor contribución consiste en su capacidad de movilizar e involucrar a la opinión pública en el tratamiento de problemas que, por su complejidad, sólo los especialistas conocían y trataban en el pasado.

Los importantes cambios que experimentan estos órganos del sistema interamericano confirman, pues, que el sistema en su conjunto atraviesa por un proceso de actualización, extensión y adecuación a un nuevo contexto hemisférico.

La nueva realidad

Desde el final de los años ochenta, pero sobre todo durante la década del noventa, se observan fuertes tendencias en las Américas hacia la integración económica. Esta obvia realidad encuentra su confirmación en acuerdos como el MERCOSUR, el NAFTA o Tratado de Libre Comercio entre Canadá, México y Estados Unidos y también en otros esfuerzos tales como los del Grupo de los Tres, la CARICOM y los destinados a revitalizar el Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano. Los considerables movimientos de capitales, la remoción de barreras

arancelarias, la constitución y rápido desarrollo de empresas mixtas y los dramáticos aumentos del comercio bilateral evidencian la importancia de esta tendencia hacia la integración económica y explican la atención prioritaria que está recibiendo de los gobiernos.

Los mandatarios del continente quisieron dejar registrada en la Cumbre de las Américas su compromiso con la integración económica, pautando "el establecimiento del Area de Libre Comercio de las Américas en las que se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y la inversión, asimismo [resolviendo] concluir las negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas a más tardar en el año 2005, [y conviniendo] en alcanzar avances concretos hacia el logro de este objetivo para el final de este siglo⁵.

Esta tendencia hacia la integración impacta otros campos y a su vez exige adaptaciones en áreas distintas a las estrictamente económicas. En el plano de las relaciones entre los Estados, junto al hecho de la integración económica, se registra una tendencia paralela al diálogo y la consulta política al más alto nivel. No sólo ocurren en la hora actual reuniones extraordinarias como la Cumbre de las Américas que congregó en Miami a 34 Jefes de Estado o de Gobierno del Continente, o la ceremonia de constitución de la Asociación de Estados del Caribe, que congregó a 23 mandatarios, sino que merecen destacarse sobre todo reuniones periódicas, como las presidenciales del Grupo de Río, las Cumbres de Presidentes Centroamericanos, las Conferencias Anuales de Jefes de Gobierno de la CARICOM, las Cumbres Iberoamericanas y los frecuentes encuentros regionales y bilaterales al más alto nivel. A estos encuentros al supremo nivel político se añaden las frecuentes reuniones de consulta de ministros de relaciones exteriores, ahora institucionalizadas en un cargado calendario anual y el desarrollo de la diplomacia parlamentaria.

Todo esta tendencia hacia la consulta y el diálogo político entre los Estados no sólo refleja, sino que al mismo tiempo refuerza el intenso movimiento hemisférico hacia la integración.

La integración naturalmente ha impactado las relaciones de los países en la esfera de la seguridad. Obviamente el libre comercio, la remoción de dificultades al tránsito fronterizo, la constitución de empresas binacionales y la transferencia de capitales requieren, y a su vez fortalecen, el desarrollo de la confianza entre los países. La exigencia de profundizar la paz y la confianza mutua en el hemisferio ha pasado de requerimiento

político diplomático a imperativo de la marcha acelerada hacia la integración. La profundización de la paz y el aumento de la seguridad no son ahora tan sólo objetivos a lograrse por su propio valor intrínseco, sino también exigencia fundamental de la integración.

Otro componente importante del panorama interamericano es la homogeneidad que actualmente caracteriza a los sistemas políticos del Hemisferio. Por primera vez en la historia de la Organización de los Estados Americanos todos los gobiernos miembros se caracterizan por tener un sistema político democrático-representativo⁶. Si bien es obvio que las democracias del Hemisferio tienen diferentes grados de consolidación y madurez, todas comparten una plataforma conceptual básica que les facilita la concertación política.

El impacto de esta homogeneidad democrática del hemisferio es particularmente importante en el campo de la seguridad. Hasta hace pocos años las discusiones en la OEA en torno a la seguridad estaban cargadas de los recelos que producía la lucha sorda planteada entre democracias y dictaduras. Lejos de un diálogo fluido entre gobiernos amigos, las discusiones sobre el tema de la seguridad se caracterizaban por tensas confrontaciones sobre temas como los derechos humanos, la no intervención y la ilegitimidad de las dictaduras. La desaparición de enfrentamientos en este campo y el hecho de que se parte de una visión política común han creado un clima regional propicio al diálogo sobre seguridad hemisférica que antes no existía⁷.

Evolución del tema de la seguridad hemisférica en la OEA

Un análisis de la evolución del tema de la seguridad hemisférica en la OEA nos revela que hasta 1991 las resoluciones de las sesiones de la Asamblea General se limitaban a ofrecer declaraciones sobre la pacificación de Centroamérica y a repetir generalidades. También se hacían referencias de carácter exhortatorio sobre el tráfico clandestino de armas. En otras palabras, se reconocía la existencia del problema, pero no llegaban a adoptarse medidas concretas para enfrentarlo.

Es a partir de 1991 cuando comienza el tema de la seguridad a descongelarse. La Asamblea General de Santiago adopta una resolución fundamental al crear un grupo de trabajo para que estudie y formule recomendaciones referentes a la cooperación para la seguridad hemisférica en sus distintos

aspectos⁸. La importancia de esta resolución se encuentra en que crea un espacio concreto de discusión que permite a los países iniciar un diálogo sobre el tema de la seguridad. Asimismo, la adopción de la "Convención interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre", adoptada en 1991, de hecho formaliza una instancia práctica de cooperación entre ejércitos, por ser ellos las instituciones con mayor capacidad de brindar apoyo en materia en situaciones de emergencia.⁹ Sin embargo, no todas las resoluciones en materia de seguridad aprobadas en Santiago tuvieron tal carácter práctico. La resolución titulada "Cooperación para la seguridad en el hemisferio. Limitación de la proliferación de los instrumentos de guerra y armas de destrucción masiva", por ejemplo, se limitó a reiterar los principios generales de la OEA y las ya conocidas posiciones de los países sobre el tema de la no proliferación¹⁰.

La Asamblea de 1992 transformó el Grupo de Trabajo de Seguridad en Comisión Especial de Seguridad Hemisférica, reconociendo su importancia e indicando de esta manera que este tema requería de un tratamiento que se extendiera en el tiempo¹¹. Las deliberaciones, tanto del inicial Grupo de Trabajo como en la posterior Comisión Especial de Seguridad Hemisférica, se centraron desde 1991 a 1994 en la búsqueda de la definición del vínculo jurídico-institucional entre la Organización de los Estados Americanos y la Junta Interamericana de Defensa (JID). Las posiciones de los gobiernos en la discusión de este tema se situaron en un espectro donde en un extremo se expresaba un deseo no formalizado, pero claramente implícito, de convertir a la JID en un ente muy semejante a un Estado Mayor Conjunto Interamericano a cargo de los ejércitos de los países, y en el extremo opuesto la posición, tampoco declarada abiertamente, de exterminar a la JID. Estos extremos antagónicos naturalmente fueron imposibles de conciliar y eventualmente la atención de la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica se desplazó hacia las medidas de fomento de la confianza mutua.

Dado el clima hemisférico favorable a la integración, el diálogo y la paz, los gobiernos acogieron con entusiasmo la consideración de medidas de fomento de la confianza. La OEA propició la celebración de la primera reunión interamericana sobre el tema, celebrada en Buenos Aires en 1994¹². Esta reunión, la primera de su naturaleza, necesariamente se caracterizó por ser de exploración, de tanteos. Al mismo tiempo, esta reunión permitió llevar a cabo intercambios de información que resultaron

útiles y demostró las posibilidades para la profundización de la paz que el tema de las medidas de confianza ofrece.

La experiencia de Buenos Aires abrió el camino para que la Asamblea General de la OEA de 1994, celebrada en Belém do Pará, Brasil, pautara la celebración de una Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, con la expectativa de definir y de recomendar un conjunto de medidas de posible aplicación hemisférica. Chile ofreció su ciudad capital como sede de la reunión¹³.

Por otra parte, la Asamblea General del año 1995, gracias a un consenso que pocos años atrás no hubiese podido preverse, resolvió brindarle un marco aún más formal y permanente a las discusiones sobre seguridad hemisférica, transformando la Comisión Especial en Comisión (permanente) de Seguridad Hemisférica¹⁴.

Asimismo, en abril de 1995, el Secretario General de la OEA, César Gaviria, presentó su programa de gobierno al Consejo Permanente de la Organización, en un documento titulado "Una Nueva Visión de la OEA"¹⁵. En lo que se refiere al tema de seguridad, Gaviria propuso obviar, al menos por el momento, la definición del vínculo jurídico institucional entre la OEA y la Junta Interamericana de Defensa (JID), discusión que, como hemos expresado, consumió grandes esfuerzos a la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica sin producir los resultados esperados.

El Secretario General propuso como alternativa una especie de relación contractual con la JID, mediante la cual la OEA le asigne tareas específicas. Estas consistirían principalmente en la elaboración de estudios aprovechables por la Comisión de Seguridad Hemisférica y en la organización de programas importantes a nivel subregional, como el del desminado de Centroamérica. De esta manera, la Organización estaría consiguiendo resultados prácticos de una institución cuyo financiamiento le corresponde por estatuto. Como primera misión, el Consejo Permanente de la Organización requirió de la JID la preparación de un inventario de medidas de confianza mutua de carácter militar aplicadas en el Hemisferio¹⁶.

La agenda latinoamericana en materia de seguridad

Una exploración de la agenda interamericana en el área de la seguridad revela temas de impacto regional donde puede

anticiparse progreso. Examinemos estos temas fundamentales de la agenda de la seguridad hemisférica:

1. Desarrollo de las medidas de fomento de la confianza mutua

Las medidas de fomento de la confianza mutua aplicadas hasta este momento en nuestro continente pueden calificarse de medidas de primera generación. Son acciones elementales, de buena voluntad, que sin duda constituyen un primer paso positivo en el proceso de generar y aumentar la confianza entre los países. Sin embargo, su carácter voluntario, poco formal, y la ausencia de mecanismos de supervisión que garanticen su cumplimiento las hacen insuficientes. Es evidente que se requieren todavía muchos avances en este campo.

Por eso anticipamos que serán necesarios los siguientes progresos en materia de medidas de fomento de la confianza mutua:

- a. Formalización, a nivel bilateral, y cuando sea pertinente subregional, de acuerdos sobre notificación previa, observación y verificación de maniobras militares y desplazamientos no rutinarios de contingentes militares en las regiones fronterizas.
- b. Institucionalización de discusiones sobre limitación de gastos en armas convencionales de alta tecnología o de carácter claramente ofensivo. Los acuerdos logrados en esta esfera demostrarían que se ha superado la etapa de las hipótesis de conflicto de los países americanos respecto a sus vecinos y que la paz y la confianza descansan sobre bases sólidas.
- c. Amplias campañas de opinión pública dirigidas a dar a conocer las medidas de fomento de la confianza a la población, demostrando así la unidad de pensamiento y voluntad del sector civil y militar sobre la conveniencia de su adopción. Las medidas de fomento de la confianza tienen todavía poca divulgación en la opinión pública. Este es un tema al que tienen acceso grupos reducidos de diplomáticos, militares, políticos y académicos. Para el gran público, este es un campo todavía desconocido, de carácter arcano, casi clandestino, dado el hecho de que sólo una minoría conoce su significado. No se ha explicado a la población de los países la importancia y el

alcance de las medidas de fomento de la confianza mutua. La adecuada difusión y discusión pública de estas medidas será, en si misma, una medida de confianza, en el sentido de que demostrará el consenso alcanzado por los estamentos políticos y militares de los países sobre ellas y por el hecho de que el difundirlas y explicarlas comprometerá aún más a esos sectores con su aplicación y desarrollo.

2. Disminución de gastos por adquisición de armas convencionales sofisticadas

Nadie puede dudar de la necesidad de los ejércitos de renovar sus equipos. La defensa de la soberanía de los Estados requiere de una presencia adecuada de efectivos militares en todo el territorio nacional, dotados del armamento que les permita ejercer con efectividad sus funciones de vigilancia. Lo discutible es si la mayor parte de los países del hemisferio necesitan incorporar a sus arsenales armamento sofisticado en una coyuntura histórica caracterizada por la paz. La compra de armamento convencional sofisticado generalmente crea desconfianza en los vecinos. Pero otro aspecto importante de estas compras de equipos militares es su elevado costo. Los precios del armamento de última generación han experimentado un alza considerable durante la última década, atribuible sobre todo a los avances tecnológicos que incorporan estos equipos. Baste citar como ejemplo el costo de dos sistemas de armamentos estadounidenses que por su eficiencia adquirieron gran publicidad a raíz de la Guerra del Golfo, el avión F-15 y el tanque M1A1 Abraham. El costo de un avión F-15 se estimaba en 1995 en US\$ 50 millones. El de un helicóptero artillado tipo Cobra en US\$ 12 millones¹⁷.

Además de no contribuir al clima de confianza mutua, los gastos en sistemas de armamentos convencionales sofisticados comprometen recursos que los países del hemisferio necesitan para enfrentar prioridades como la lucha contra la pobreza crítica, el desarrollo económico y social y la modernización del Estado.

Aunque sobre este punto no existe unanimidad de criterio, varios países favorecen el inicio de discusiones sobre limitación de gastos en equipos militares de última generación. Este proceso de consultas no haría sino cumplir con uno de los propósitos fundamentales de la OEA: "Alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el

mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros”¹⁸.

3. Condena y oportuna adopción de medidas contra el uso indiscriminado de minas antipersonales y la continuación de la discusión sobre la proscripción de estas armas

Las minas antipersonales colocadas en Centroamérica por las partes en conflicto durante la década de los ochenta causaron un gran número de muertos, heridos y mutilados, así como considerables daños a la economía. Sus efectos nocivos todavía continúan afectando a la población civil de Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala. Esta es una de las secuelas de los enfrentamientos armados en la subregión centroamericana que todavía ocasiona pérdidas de vidas humanas y cuyo considerable impacto negativo en el desarrollo económico de los países afectados aún continúa. Todavía existen amplios espacios geográficos de Centroamérica cerrados al cultivo agrícola y a otros tipos de actividad económica por impedirlo la presencia de minas antipersonales en los suelos de esas zonas. No transcurre un mes sin que se reporten nuevas víctimas de este tipo de armas, las cuales continúan matando o mutilando civiles y afectando las economías de los países de Centroamérica años después de alcanzada la paz.

La OEA y la Junta Interamericana de Defensa han brindado un valioso aporte a Centroamérica coordinando esfuerzos de desminado en Costa Rica, Honduras y Nicaragua. Sin embargo, es preciso reconocer que la vasta cantidad de minas instaladas y activas, es decir con capacidad de detonar, hace insuficientes los esfuerzos por eliminarlas puestos en práctica hasta ahora. Los expertos señalan que todavía permanecen instaladas un millón de minas en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, requiriéndose nuevos y mayores esfuerzos de desminado de parte de la OEA y la JID¹⁹. Es indispensable la incorporación de más países a las acciones de desminado y mayor contribución de los gobiernos a esta noble tarea.

El efecto más positivo del desminado en las sociedades centroamericanas lo constituye la eliminación de una de las consecuencias más nocivas de los conflictos de los años ochenta en la población civil. Pero un resultado adicional del desminado ha sido ofrecer un caso concreto de seguridad cooperativa entre

los ejércitos participantes. El desminado constituye un antecedente político importante en la medida en que demuestra la capacidad de las fuerzas armadas de varios países del Hemisferio de establecer un sistema que brinde resultados prácticos. Se trata además de una iniciativa positiva, es decir, no dirigida a la defensa de una institución o un territorio, ni a la destrucción de un enemigo, sino a remover obstáculos que afectan la vida e integridad física de civiles e impactan negativamente en las economías de los países.

El tema del desminado ofrece a la OEA, además, la posibilidad de convertirse en la organización regional modelo en la lucha contra la fabricación, tráfico, y uso de las minas antipersonales. Como lo han demostrado las discusiones preparatorias sobre el anteproyecto de declaración final de la Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad en la Comisión de Seguridad de la OEA, los países centroamericanos, el Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela han mostrado interés en la profundización de las discusiones sobre la proscripción de la fabricación, tráfico y uso de minas antipersonales.

4. Cooperación entre países de las Américas en casos de grandes desastres naturales

Cada año grandes maremotos, terremotos, incendios forestales, erupciones volcánicas, inundaciones y huracanes afectan a países del continente. La magnitud de la destrucción en términos de víctimas, interrupciones y daños a las redes de transporte y comunicaciones y a la propiedad que causan estos desastres naturales casi siempre sobrepasa la capacidad de auxilio suficiente e inmediato a las víctimas de los países afectados. Por ello se ha hecho ya rutinaria la asistencia de otros gobiernos y de organizaciones internacionales de ayuda humanitaria a los países que experimentan estos fenómenos de la naturaleza. En el marco de la OEA se han adoptado instrumentos en este campo que merecen destacarse, como la ya citada "Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre".

En la mayor parte de los países, las instituciones nacionales que coordinan la defensa civil y la asistencia a otras naciones en casos de desastres naturales no están bajo la dirección de las fuerzas armadas. Por el contrario, generalmente dirigen esas agencias especializadas civiles, a quienes corresponde la coordinación de las tareas específicas de

asistencia y quienes detentan la representación en esas actividades de sus gobiernos. Pero en la práctica son las fuerzas armadas de los estados quienes tienen las capacidades de poner en funcionamiento de manera inmediata, como siempre lo requieren los casos de emergencias imprevisibles, el transporte, las comunicaciones y el aprovisionamiento de grandes contingentes humanos. En tal sentido, en los casos de desastres naturales donde la ayuda internacional ha sido rápida y eficiente, los esfuerzos asistenciales siempre han contado con el respaldo, al menos logístico, del aparato militar de los países cooperantes.

La participación militar en tareas de cooperación en casos de desastres naturales se ha convertido, de hecho, en otro ejercicio de seguridad cooperativa, en la medida en que ha viabilizado la coordinación de acciones de efectivos militares de distintos países en una misión común de carácter internacional. Los efectos han sido positivos, no sólo por constituir estos ejercicios de asistencia interamericana un valioso aporte material y humano al alivio de los efectos de grandes cataclismos naturales, sino por el acercamiento humano que ha facilitado entre víctimas y cooperantes y cooperantes entre sí.

Queda ahora como reto específico el diseño de mecanismos de acción más completos y perfeccionados. Es necesario anticipar respuestas todavía más rápidas y más eficientes y que contemplen el suministro de mayor ayuda a los países afectados por estos desastres naturales. Sin tener estas acciones carácter específicamente militar, la participación casi indispensable en ellas de los ejércitos contribuye a aumentar el clima de confianza mutua y solidaridad entre los países. El foro natural donde pueden ampliarse y mejorarse los mecanismos de cooperación interamericana en casos de desastres naturales es la Organización de los Estados Americanos, pudiendo la Junta Interamericana de Defensa brindar un apreciable asesoramiento a las deliberaciones de los países sobre este tema de permanente actualidad.

Hacia un nuevo sistema de seguridad regional

El fin de la Guerra Fría inevitablemente convirtió en irrelevantes los sistemas de seguridad que tenían como objetivo fundamental la defensa de la amenaza planteada por la Unión Soviética y sus aliados. En el Hemisferio Occidental el sistema de seguridad regional descansó durante cerca de cinco décadas sobre el

Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), suscrito en 1947²⁰. Este acuerdo, promovido fundamentalmente por Estados Unidos, tuvo como propósito principal contener la expansión del comunismo soviético en el continente americano. Mucho se ha repetido que este esquema sirvió fundamentalmente a los intereses estratégicos de Estados Unidos, protagonista entonces de una intensa lucha política, y a ratos militar, con el bloque soviético. Poco o nada puede mencionarse sobre aportes originales de América Latina al tratado o sobre reconocimientos en su texto o su aplicación a los intereses políticos del resto de los países suscriptores. La incapacidad de este sistema de seguridad regional para prevenir acciones militares unilaterales contra países latinoamericanos explica la impopularidad del TIAR en vastos sectores de la opinión pública del Continente. Desde su adopción, las críticas al sistema de seguridad regional basado en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca no provinieron tan sólo de sectores de intelectuales o de políticos de oposición, sino también de varias generaciones de militares latinoamericanos.

Por otra parte, cuando el TIAR fue adoptado en 1947 los países del Caribe angloparlante eran todavía colonias británicas. En la mayoría de los casos estas naciones, caracterizadas por tener una problemática de seguridad muy específica derivada de su condición de pequeños estados, no alcanzaron su independencia hasta los años sesenta o setenta. El tratamiento especial que sin duda requieren no pudo ser contemplado por los redactores del TIAR. Por eso este tratado ciertamente no satisface sus necesidades de seguridad ni refleja sus intereses estratégicos.

Por todas estas razones, pero sobre todo por haber decretado el fin de la Guerra Fría la irrelevancia del TIAR, se impone la elaboración de un nuevo sistema de seguridad regional. Lo exige, además, la aparición de nuevos problemas de seguridad en el hemisferio, como el del narcotráfico, asociado a la violencia política y al terrorismo y el de la amenaza que representa para la seguridad ciudadana en las grandes urbes la explosión de la delincuencia común.

Falta mucho por definir en el nuevo esquema. Sin embargo, es posible anticipar algunas de sus características indispensables y principales, sobre cuya base podrán apoyarse aspectos más particulares y concretos del nuevo esquema.

Elementos básicos de un nuevo sistema de seguridad hemisférica

1. El nuevo sistema de seguridad hemisférica debe caracterizarse por su profundo respeto a la igualdad jurídica de los estados. En otras palabras, no debe caracterizarse por la hegemonía implícita de los países de mayor desarrollo económico o mayor poder militar, sino por la participación igualitaria de sus miembros. La preeminencia que la Carta de la OEA otorga al orden constitucional democrático interno de los países ha sido ratificada durante los últimos años en acuerdos tan importantes como el "Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano"²¹. Un nuevo esquema de seguridad regional debería descansar sobre la misma base de participación igualitaria y democrática de los estados miembros, y ésta debería manifestarse tanto en la estructura del sistema como en sus mecanismos de toma de decisiones. Al igual que en una democracia al ciudadano más rico o más poderoso no se le deben reconocer privilegios o derechos especiales, de modo semejante un futuro esquema regional de seguridad hemisférica debe caracterizarse por un reconocimiento, tanto en lo declarativo como en lo práctico y operativo, de la igualdad fundamental de los estados miembros. Un sistema de seguridad regional rigurosamente basado en el principio de la igualdad jurídica de los estados y caracterizado por mecanismos de toma de decisión estrictamente democráticos estaría creando una ancha base de legitimidad y aceptación continental.
2. Es necesario que el nuevo sistema tenga en cuenta y responda a los intereses específicos de cada uno de los estados participantes en materia de seguridad. Es imprescindible que las preocupaciones particulares y las necesidades estratégicas de cada uno de los países del Hemisferio estén contempladas en los términos del nuevo esquema. Si un nuevo acuerdo sobre seguridad regional no tiene efectos prácticos positivos sobre cada una de las partes suscriptoras, su adhesión tendrá un carácter meramente formal. Obviamente, no será fácil concertar intereses a veces tan dispares como los de los países de mucho menor desarrollo económico, ni será fácil tampoco

conciliar las aspiraciones de seguridad de los grandes países latinoamericanos con los de los pequeños estados del Caribe. La solución de estas dificultades representa un reto a la imaginación y capacidad creativa de los estadistas del hemisferio.

3. La sociedad democrática contemporánea, de carácter crecientemente participativo, requiere de amplios procesos de consulta y consenso. Altas decisiones de Estado adoptadas por la cúpula gobernante al margen de la opinión pública y las organizaciones intermedias no se aceptan ya más de manera automática y pasiva por los gobernados. Esto es particularmente cierto cuando se considera la adopción de compromisos de gran importancia nacional. Sin duda, la adopción de un nuevo tratado de seguridad hemisférica cae dentro del ámbito de las decisiones de gran trascendencia para los países.

En este sentido los gobiernos deben de procurar la generación de amplios consensos internos que aprueben la participación de sus países en el nuevo sistema de seguridad regional. La identificación de los intereses estratégicos que cada país desea ver considerados en el nuevo sistema de seguridad hemisférica, los límites del sistema, sus modalidades operativas y otros aspectos importantes deben ser suficientemente conocidos y debatidos en las respectivas comunidades nacionales, con el fin de que el nuevo esquema regional tenga la legitimidad que otorga el respaldo de la opinión pública.

Por ello es preciso iniciar procesos de consulta y diálogo interno sobre estos tópicos. Particularmente, es necesario reconducir y ampliar el diálogo cívico-militar, con el fin de determinar las prioridades nacionales en materia de intereses estratégicos y de precisar los elementos que cada país aspira queden contemplados en el nuevo esquema. Con este diálogo se estaría procurando generar una amplia base de consenso y apoyo nacional al nuevo sistema de seguridad regional.

En su discurso de toma de posesión de la Secretaría General de la OEA el Dr. César Gaviria señaló: "ha llegado la hora de generar la confianza y la cooperación que nos permita buscar verdaderos consensos para la acción". En efecto, nunca han sido tan propicias las circunstancias hemisféricas ni tan favorable el ambiente interamericano para lograr acuerdos en un campo tan sensible como el de la seguridad regional.

Notas

1. "No fui entonces elegido Presidente de Colombia para administrar la rutina. Sé bien que no he sido llamado ahora tampoco a la OEA para administrar rutina alguna. "Palabras de César Gaviria Trujillo al asumir la Secretaría General de la Organización de (sic) Estados Americanos", página 1. Washington, D.C., 15 de septiembre de 1994. Reproducido por la Oficina de Información Pública de la OEA.
2. Entrevista con el Dr. David R. Beall, Secretario Ejecutivo de la CICAD. Washington, agosto 22 de 1995.
3. Entrevista con la Dra. Maritza Izaguirre, Directora Ejecutiva del Banco Interamericano de Desarrollo por Panamá y Venezuela. Washington, agosto 9 de 1995.
4. Entrevista con la Dra. Edith Márquez, Secretaria Ejecutiva de la CIDH, Washington, agosto 11 de 1995. En el ámbito de la OEA se aprecian de manera muy particular los ponderados esfuerzos de la Dra. Márquez en diferenciar el tratamiento a regímenes dictatoriales, por su naturaleza inclinados a transgredir los derechos humanos, del otorgado a gobiernos democráticos, donde dichos abusos ocurren a pesar de los esfuerzos de las autoridades por evitarlos.
5. **Documentos de la Cumbre de las Américas: Declaración de Principios**, página 3. Washington: Folleto publicado por la Oficina del Coordinador de la Cumbre de las Américas-Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.
6. La exclusión del gobierno de Cuba de la OEA y de la Junta Interamericana de Defensa fue acordada por la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización, la cual sirvió de órgano de consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Dicha reunión se celebró en Punta del Este, Uruguay, del 22 al 31 de enero de 1962.
7. La tendencia al diálogo y a la profundización de la paz es un camino que admite tropezones, errores y luego la consiguiente rectificación. En este sentido podemos calificar los enfrentamientos armados entre Ecuador y Perú (usando el término acuñado por el Presidente de la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica y Representante Permanente de Argentina ante la OEA, Embajador Hernán Patiño Mayer) como de anhistóricos. Por otra parte, consideramos que el ambiente hemisférico en favor de la paz fue factor fundamental para que estos enfrentamientos armados no se convirtiesen en un conflicto bélico de mayores proporciones entre los dos países.
8. Resolución AG-RES. 1123 (XXI-0-91).
9. Resolución AG-RES. 1101 (XXI-0-91).
10. Resolución AG-RES. 1121 (XXI-0-91).
11. Resolución AG-RES. 1180 (XXII-0-92).
12. Resolución AG/RES 1237 (XXIII-0/93).
13. Resolución AG/RES 1288 (XXIV-0/94).
14. Resolución AG/RES 1353 (XXV-0/95).
15. **Una Nueva Visión de la OEA: Documento de Trabajo de la Secretaría General para el Consejo Permanente**. Washington, D.C., abril, 1995.

El impacto de la revitalización del sistema...103

16. Resolución del Consejo Permanente de la OEA CP/Res.650 (1031/95).
17. El autor pudo constatar estos costos durante demostraciones de estos equipos que presenció en 1994, durante su participación en la Clase XXIII del Colegio Interamericano de Defensa.
18. Carta de la Organización de los Estados Americanos, artículo 2, párrafo g. Washington: Secretaría General de la OEA, Serie sobre tratados, N° 1-2, página 2.
19. Esta es la cifra oficial de la OEA, citada en la resolución AG/RES. 1343 (XXV-0/95).
20. Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Washington, D.C.: Publicaciones de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 1972.
21. Resolución AG/RES. 1080 (XXI-0/91), adoptada por la Asamblea General de Santiago.