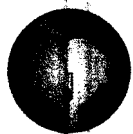


Percepciones de amenaza. El conflicto ambiental

*Francisco Rojas Aravena
y Carlos Martín Faus*



FLACSO
CHILE

Nueva Serie Flacso

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por el Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo de las fundaciones John D. and Catherine T. MacArthur y Andrew W. Mellon.

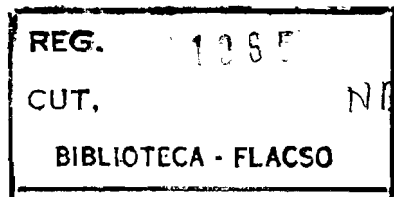
Las opiniones que los trabajos presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

370
- 18
2000

Rojas Aravena, Francisco; Martín Faus, Carlos
Percepciones de amenaza. El conflicto ambiental.
Santiago, Chile: FLACSO-Chile; 1996: Nueva Serie FLACSO.
20 p.

ISBN 956-205-086-6

1. CONFLICTOS REGIONALES 2. MEDIO AMBIENTE MARINO
3. SEGURIDAD NUCLEAR 4. CONTAMINACION MARINA
5. DESCONTAMINACION
304/R741



© 1996, FLACSO-Chile. Inscripción Nº 96.872. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares, Leopoldo Urrutia
1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687.

Diseño portadas Nueva Serie Flacso: Osvaldo Aguiló
Impresión: LOM

Resumen

Percepciones de amenaza. El conflicto ambiental.

Rojas Aravena, Francisco; Martín Faus, Carlos

En el siguiente trabajo abordamos el tema de las percepciones de amenaza. Para estos propósitos examinamos algunos aspectos teóricos sobre estas percepciones. A continuación describimos una amenaza tradicional, la proliferación de armas nucleares, y como la región latinoamericana la ha enfrentado. Luego nos referimos a las percepciones de amenaza en el tema de la seguridad ambiental. En este último sentido, se describen brevemente la protección de los recursos pesqueros -el caso del buque pesquero español "Estay"-, el transporte de desechos peligrosos -el buque británico "Pacific Pintail"- y, finalmente, la reanudación de los ensayos nucleares anunciada por Francia hacia fines de 1995. Para concluir adelantamos una serie de recomendaciones para ser consideradas en el diseño de políticas.

Indice

1. Introducción	5
2. Percepciones de amenaza tradicional	6
Previniendo las amenazas: los avances en la cooperación para la seguridad internacional	9
3. Los nuevos riesgos: el conflicto ambiental	12
El conflicto ambiental: protección de recursos pesqueros	14
El conflicto ambiental: transporte de desechos radiactivos	16
El conflicto ambiental: los ensayos nucleares	17
4. Recomendaciones finales	20

1. Introducción

Con el fin de la guerra fría vimos emerger un sentido de optimismo frente al nuevo orden mundial que se estaba formando. Sin embargo, en algunos casos este positivismo fue dando paso a un sentido de ambigüedad y consecuentemente a una percepción de amenaza más amplia y delicada. La "seguridad ambiental" es precisamente uno de estos aspectos. En el nuevo sistema internacional en formación, constatamos que los conflictos, tanto interestatales como entre el Estado y su sociedad civil, que derivan de algún tipo de deterioro ambiental tienen una dinámica propia. En consecuencia, es necesario comprender sus implicancias para incluir en el nuevo sistema mundial los mecanismos adecuados para enfrentar estos conflictos ambientales.

Al analizar el tema de las percepciones de amenaza, examinamos algunos aspectos teóricos sobre estas percepciones. Luego describimos una amenaza tradicional, la proliferación de armas nucleares, y cómo la región latinoamericana la ha enfrentado, y hacemos referencia a las percepciones de amenaza en el tema de la seguridad ambiental. Finalmente, adelantamos recomendaciones a ser consideradas en el diseño de políticas en el tema.

Las percepciones de amenazas, por el solo hecho de ser percepciones, son subjetivas. Su objetivación no es enteramente evidente. En efecto, durante la Guerra Fría la amenaza extracontinental, expresada en términos de una invasión militar directa desde un bloque externo, no fue real. No obstante las acciones y políticas desarrolladas y las instituciones creadas respondían a esta percepción como si fuese real. Las percepciones son reales en sus consecuencias, independientemente de su veracidad.

Un elemento fundamental es tratar de objetivar las amenazas, para ello la metodología estatal que emplean las autoridades gubernamentales y en especial las fuerzas armadas es la denominada *Apreciación Global Político-Estratégica*. Tal como lo indica su nombre, ella tiende a enfocar su atención en los aspectos globales, por lo cual traduce las tensiones del sistema internacional al ámbito local o regional, sin que necesariamente algunas de las tendencias que en él se expresan tengan un peso determinante en la situación subregional o nacional que se analiza. A su vez, la percepción de amenaza tradicional parte de una definición previa de la amenaza más cercana. Esto significa una focalización en los vecinos, en especial en los temas irreductibles de la soberanía nacional.

Parece importante en este contexto establecer diferencias entre las amenazas y los riesgos. Las amenazas se entienden como situaciones de carácter permanente, donde los factores de fuerza juegan un rol esencial - como recurso de poder - en las relaciones entre Estados. La agresión, la intervención, las invasiones, las amenazas, la presión militar, la disuasión, son algunas de las formas en las que se expresa el uso sistemático de la fuerza.

Las situaciones de riesgo poseen un carácter más eventual y en donde los recursos de fuerza no necesariamente están presentes. Cada una de estas situaciones puede transformarse en una circunstancia propicia para el empleo del medio de fuerza. Por ello los mecanismos de prevención son claves.

2. Percepciones de amenaza tradicional

Uno de los temas emergentes en la post-guerra fría es la necesidad de generar un conjunto de conceptos adecuados para describir, analizar y generar políticas sobre la nueva realidad internacional y regional. Los conceptos sobre seguridad usados durante el período de la guerra fría se muestran inadecuados para la comprensión de los fenómenos en curso y para establecer marcos de referencia para la toma de decisiones. Es por ello que en los últimos años han surgido diversos esfuerzos por generar conceptos adecuados a los nuevos desafíos, que cambian el foco de atención hacia el establecimiento de políticas cooperativas¹.

Una de las formas comunes de acercarse al problema de la seguridad ha sido el referido a la percepción de amenazas. Esta forma de acercamiento ha tenido gran importancia en América Latina y se ha constituido en la herramienta central para la construcción de las políticas de defensa de la región, en especial en sudamérica. En este sentido es importante diferenciar la región de la Cuenca del Caribe y la región Sud Americana. Cada una de ellas posee subregiones y ambas tienen sus particularidades. Desde el punto de vista estratégico el tipo de relación establecida con la potencia hegemónica es lo que diferencia centralmente a ambas regiones. En ellas se perciben teatros y amenazas muy distintas. Dado el fuerte peso en la política doméstica de la potencia hegemónica que poseen los temas de la Cuenca del Caribe, estos se convierten rápidamente en escenarios de crisis e intervención abierta de la potencia. Esta situación no ocurre en el resto de la región o bien tiene un carácter más disminuido o focalizado en asuntos centrales.

Determinar las posibles amenazas sobre un Estado o las hipótesis de conflicto a que éste se enfrentará, es un procedimiento complejo. Sin embargo, es un proceso clave a la hora de definir políticas estatales, generar instancias burocráticas de coordinación y asignar recursos en el presupuesto gubernamental. El mecanismo para percibir una amenaza y definir bajo qué circunstancia ésta se transforma en una hipótesis de conflicto, no es simple. Por ello, hay que avanzar por partes: establecer la incompatibilidad de intereses; establecer el grado de tensión o conflicto que dicha incompatibilidad puede generar; definir el nivel de amenaza involucrado. Se deben considerar los ámbitos y posibles escenarios en los que se expresan; y establecer quién o quiénes son los actores que producen la incompatibilidad, conflicto y amenazas. Las respuestas generadas afectarán a un conjunto significativo de actividades y políticas estatales que incidirán de manera directa en la sociedad. El sistema político y respeto de las garantías constitucionales e incluso el respeto de los

¹ Ashton B. Carter, William J. Perry y John D. Steinbruner, **A New Concept of Cooperative Security**. The Brookings Institution. Washington D.C., 1992.

Boutros Boutros-Ghali, **Un Programa de Paz**. Naciones Unidas, Nueva York, 1992.

Grupo Gubernamental de Expertos ONU, "Study on Defensive Security Concepts and Policies". Original no publicado. 1992.

The Stockholm Initiative on Global Security and Governance, **Common Responsibility in the 1990's**. Published by Primer Minister's Office. Sweden. 1991.

Oscar Arias Sánchez, "Towards a Concept of Lasting Security". Original no publicado, 1993.

derechos humanos son altamente sensibles, en este sentido, a la conformación y evaluación de las amenazas. En general, el tipo de respuesta diseñada incidirá en la forma cómo el país se organice para enfrentar las hipótesis de conflicto. Los cursos de acción previstos desplazarán en prioridad a otras áreas, aunque éstas aparezcan como relevantes para el desarrollo nacional. La prioridad estatal siempre será eliminar, neutralizar o al menos disminuir la amenaza, no importa a qué costo ya que lo que está en juego, si se efectivizara la amenaza, sería un aspecto esencial, clave y determinante para la vida de la nación como ente independiente o su capacidad de serlo.

Dada la complejidad y la dificultad para identificar con precisión cuáles son las hipótesis de percepción de amenaza, y considerando la falta de consenso que tiende a existir entre los distintos entes burocráticos que inciden en la formulación de políticas, el investigador brasileiro Thomaz Costa sugiere hacer una separación didáctica entre las probabilidades y las posibilidades de cada hipótesis². Cuando se visualizan las distintas hipótesis de conflicto, una respuesta histórica adecuada ha sido generar capacidades disuasivas. Sin embargo, la disuasión siempre tiene un límite. Se tiene un efecto disuasivo cuando realmente se tiene la capacidad operativa de actuar defensivamente o incluso ofensivamente de acuerdo a las circunstancias. El efecto que se consigue es disuasión, si se logra. Pero si esta falla, se debe tener la capacidad de actuar con todos los medios y recursos nacionales, incluidos los militares, para responder a la amenaza. Para poder operacionalizar el concepto de disuasión descrito es necesario preguntarse ¿sobre quién debe actuar la disuasión? ¿en qué circunstancia se debe tener capacidad disuasiva? Uno de los principales debates debería ser sobre cuáles son las circunstancias en las que la disuasión debe operar, a quién o quienes disuadir, ya que ello pone a las hipótesis y a la percepción de amenazas en una dimensión que puede tener contenido práctico y efectivo. Se posibilita, de esta forma, transformar la respuesta general, en cursos de acción específicos con objetivos determinados esto permite evaluar los costos y beneficios de cada una de las alternativas diseñadas. Una operacionalización de este tipo permite generar espacios para un mayor peso de la acción diplomática y la búsqueda de caminos alternativos por la ruta de la cooperación para la paz, antes de efectivizar la voluntad de hacer uso de los medios de fuerza. Es en la creación de este espacio, sobre la base de la voluntad política, que los regímenes internacionales pueden cumplir un importante rol. A la vez es en esta compleja trama donde las medidas de confianza mutua operan para evitar errores de interpretación o cálculo que se manifiesten en hostilidades.

Los regímenes son un instrumento adecuado que posibilita generar espacios en donde la cooperación y la concertación primen por sobre las hipótesis de conflicto generadas a partir de percepciones de amenazas. Ello no significa dejar de lado las capacidades disuasivas, pero sí enfatizar los elementos políticos y diplomáticos por sobre el despliegue de recursos de fuerza o de medios bélicos para resolver disputas y diferencias. El despliegue de medios puede buscar un efecto disuasivo, al efectivizar una "señal clara" del tipo de respuesta que se obtendría frente a la efectivización de la amenaza percibida. Es decir, el costo que tendría quién transforme la amenaza potencial en cursos

² Thomas Guedes da Costa, Seminario FLACSO - CEEA. "Las Percepciones de Amenaza en América del Sur". Valparaíso, 1991.

de acción reales y efectivos. De allí que la creación de mecanismos y de instancias de diálogo que permitan la explicitación de intereses y de áreas para evidenciar las diferencias sea fundamental. La no existencia de dichas instancias significará que el despliegue de fuerzas evidenciará los temores-fundados o no - con las consecuencias directas de una fácil escalada a partir de errores de interpretación de los valores e intereses en juego.

La clave está en definir y operacionalizar un **concepto de seguridad común como de seguridad compartida** base sobre la cual se estructura la concertación de intereses y la cooperación. La mutua destrucción debe dar paso a un concepto que permita construir un sistema de relaciones de nuevo tipo. El informe de la Comisión Palme, "seguridad colectiva, plan de supervivencia", más conocido como la **seguridad común**³, avanzó en este sentido. Partió de la constatación que el mayor poderío militar nacional y de las grandes alianzas militares no ha redundado en una mayor sensación de seguridad. Uno de los conceptos básicos desarrollados fue que "el recurso actual a la disuasión mediante las armas debe ser reemplazado por una doctrina de seguridad común. La paz internacional debería descansar en la dedicación a la supervivencia conjunta y no en la amenaza de destrucción mutua". De allí que una de las conclusiones a las que arribó la Comisión Palme fue que la seguridad estriba en la voluntad de las naciones de organizar sus políticas de seguridad en cooperación unas con otras. Esto debe desarrollarse en forma modular, dadas las grandes diferencias de las circunstancias políticas y militares en el mundo.

Las acciones tendientes a alcanzar la seguridad común privilegian los medios internacionales sobre los nacionales y los medios pacíficos por sobre la amenaza del uso de la fuerza. El desarrollo de Medidas de Confianza Mutua (MCM) puede ser útil. Aunque lo que es clave, antes que ellas puedan operar, es la explicitación de intereses. La diferencia de intereses es precisamente lo que es necesario resolver. Una de las áreas de mayor diferencia está vinculada a lo territorial; a la delimitación de las fronteras, de allí que una tarea esencial sea resolver lo que denominamos la herencia colonial en delimitación territorial. Resuelto este tema de la agenda de seguridad, las amenazas interestatales cambian de carácter y de intensidad.

Las percepciones de amenaza de carácter vecinal han tenido históricamente gran relevancia en América del Sur. En general, ésta ha sido la principal percepción de amenaza aún en el contexto del conflicto este-oeste. La percepción de amenaza vecinal puede ser vista desde diversas perspectivas nacionales y desde diferentes ópticas temáticas. El lugar desde el cual se miran las propias capacidades nacionales y la de otros, en el contexto de conflictos pasados, afecta las proyecciones de futuro. Este es un factor que tiene un peso psicológico, que se internaliza o se interioriza en la población, el cual se revitaliza o decae en función de estrategias de desarrollo y proyectos políticos. También se refuerza en la transmisión cultural por medio de la enseñanza de la historia. Actuar sobre los puntos de la agenda de seguridad tradicional permitirá a los Estados del hemisferio occidental focalizar esfuerzos en "las otras" amenazas y riesgos, en donde los factores cooperativos tienen un mayor espacio de expresión.

³ Naciones Unidas. **Informe de la Comisión Independiente sobre cuestiones de desarme y seguridad a la Comisión de Desarme.** A/CN.10/38. Abril 1983. N. York.

Previendo las amenazas: los avances en la cooperación para la seguridad internacional

Pese a la permanencia en el tiempo, las tensiones vinculadas a las percepciones de amenazas tradicionales están perdiendo fuerza. El hecho que la región tenga un bajo nivel de conflicto no significa que éste no exista. Por el contrario, es necesario reconocerlos y tomar medidas de prevención, manejo y control capaces de revocar las condiciones que generan el conflicto. En este sentido, se pueden destacar importantes programas de resolución de conflictos, incluidos los limítrofes.

Uno de los mayores peligros en el campo del control de conflictos estratégicos lo constituye la proliferación de armamentos nucleares. América Latina manifestó su voluntad de ser una zona libre de armas nucleares por medio del Tratado de Tlatelolco. Sin embargo, la plena vigencia del tratado estaba puesta en cuestión como producto de la no suscripción, ratificación o salvaguardas establecidas por Argentina, Brasil, Chile y Cuba. El Acuerdo suscrito por Argentina y Brasil, en Foz de Iguazú, el 28 de noviembre de 1990, mediante el cual ambos gobiernos renunciaron formalmente a construir armas nucleares marcó un cambio fundamental en la región y en el hemisferio. Este acuerdo fue saludado por Chile como un paso decisivo en el tema de la desnuclearización regional. Cuba cambió, desde 1991, su posición tradicional sobre el tema y expresó su disposición a incorporarse a Tlatelolco, en la medida en que este régimen reflejara al conjunto de la región⁴. Cabe destacar que esta renuncia argentino-brasileña fue realizada cuando ambos países ya habrían alcanzado el dominio de los conocimientos y completado el control técnico de los procesos que podrían haber posibilitado la construcción de artefactos nucleares para usos no pacíficos.

Pero los avances no se limitan a la búsqueda de desnuclearización de la región, van más allá. En efecto, en forma concomitante con el fin de la guerra fría, en particular con los grandes cambios en Europa, los países del Grupo Andino -Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela- suscribieron en Galápagos, Ecuador, el 18 de diciembre de 1989, el "Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación". Con la **Declaración de Galápagos**, los presidentes del área andina asumieron 14 compromisos. Entre ellos se destacan: la ratificación de las obligaciones contraídas con los principios establecidos en las Cartas de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos; la voluntad de promover conjuntamente la consecución de los objetivos de los Tratados de Tlatelolco y el de No Proliferación de Armas Nucleares. Sobre los temas referidos al medio ambiente decidieron compatibilizar los planes nacionales de desarrollo con la "seguridad ecológica".

Estos compromisos se transformaron en acciones efectivas con la **Declaración de Cartagena**, suscrita el 4 de diciembre de 1991, sobre renuncia a las armas de destrucción masiva. En esta declaración los gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela expresan su compromiso de renunciar a la posesión, producción, desarrollo, uso, ensayo y transferencia de todas las armas de destrucción en masa, sean estas nucleares, bacteriológicas (bioló-

⁴ Esta opinión del Gobierno de Cuba se manifestó durante la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Guadalajara, México, 1991.

gicas) tóxicas y químicas y abstenerse de almacenar o adquirir tales armas. Anunciaron la voluntad de ser signatarios originales de una convención sobre la prohibición de estas armas. Un compromiso similar fue suscrito, el 5 de septiembre de 1991, por los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile, y al cual se adhirió el gobierno del Uruguay, recoge el consenso de estos países y su voluntad de establecer la prohibición completa de producir, desarrollar, almacenar, adquirir o transferir armas químicas y biológicas. Este es el **Compromiso de Mendoza**. Con ello la región sudamericana estableció acuerdos vinculantes que la transforman en una región libre de dos armas de destrucción masiva, atómicas y químicas/bacteriológicas. Es decir, se estableció un *régimen de limitación de armamentos* de carácter funcional. Para su plena eficacia deben cumplirse algunos principios más generales, la universalidad/regionalidad y establecerse los mecanismos de control y verificación⁵.

Los avances reseñados son significativos pero pueden incrementarse. Hay que superar las herencias del pasado, entre ellas se encuentran el sistema interamericano de defensa y los órganos de decisión política en cuestiones de seguridad.

La posibilidad de construir una relación de alianza en el plano militar ha sido puesta en cuestión en importantes trabajos⁶, lo mismo que la posibilidad de establecer un sistema de seguridad colectiva en el hemisferio. No puede haber un sistema de seguridad colectivo cuando hay un desbalance de tal magnitud que incorpora a un super poder y a Estados sin peso en lo estratégico-militar⁷. El TIAR fue un instrumento de la política norteamericana como lo muestra el hecho que prácticamente la totalidad de sus actuaciones se circunscribieron al área de la Cuenca del Caribe⁸. Desde las más diversas perspectivas se ha destacado que el TIAR no cumplió con sus propósitos hemisféricos, como tampoco lo hicieron los organismos militares establecidos como la Junta Interamericana de Defensa y el Colegio Interamericano⁹. Pero este no fue sólo un problema de los organismos militares sino del conjunto de la institucionalidad generada bajo las premisas y paradigmas de la guerra fría. La OEA no cumplió ningún rol de significación en las décadas pasadas en los graves problemas que aquejaron a la región entre los que se destacaron el conflicto de las Malvinas, la

5 Brad Roberts, **Chemical Disarmament and U.S. Security**. Westview Press & Center for Strategic and International Studies. Boulder, Colorado. 1992.

6 John Child, **Unequal Alliance: The Inter-american Military System**. Westview Press, Boulder, Colorado, 1980.

7 David Mares, "Nuevas tendencias de la seguridad hemisférica". En **Cambios Globales y América Latina, algunos temas de la transición estratégica**. Anuario C LADDE/FLACSO 1991/1992. FLACSO-Chile, 1993.

8 OEA, **Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca**. Aplicaciones Vol. I al IV. Secretaría de la OEA, Washington DC, 1982.

9 Mark Falcoff, "Desafíos a la Seguridad en el Hemisferio: una visión norteamericana". En Heraldo Muñoz (compilador) **El Fin del Fantasma. Las relaciones interamericanas después de la guerra fría**. Ed. Hachette, Santiago, Chile, 1992.

Hugo Luis Cargnelutti, **Seguridad Interamericana. ¿Un subsistema del Sistema Interamericano?**. Ed. Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría. s/f.

Luis Henríquez Rifo, "La seguridad hemisférica. Análisis y perspectivas de la Junta Interamericana de Defensa y el Colegio Interamericano de Defensa". En A. Toro y A. Varas **Situación estratégica latinoamericana: crisis y oportunidades**. Ed. FLACSO-Chile / IEI-Universidad de Chile. Santiago, Chile. 1992.

crisis centroamericana, las acciones unilaterales de Estados Unidos en la región del Caribe y las tensiones limítrofes en el Cono Sur. Los supuestos de la organización se mostraron falsos imposibilitando su accionar en esta temática de alta sensibilidad¹⁰.

El tratado no tiene ninguna posibilidad ni espacio de legitimidad para reconstituirse; sin embargo sigue allí en una situación de hibernación. Los esfuerzos en curso en el marco de la OEA para redefinir los conceptos de seguridad¹¹ y el nuevo contexto estratégico sólo podrán tener espacio en la medida en que se resuelvan estos temas del pasado¹². Las oportunidades de generar un sistema modular de regímenes internacionales que concierten los intereses de los diversos actores posibilitará construir, de manera incremental, un conjunto de normas de carácter subregional, regional y hemisféricas. Estas normas, desde el punto de vista conceptual, se adscriben a las definiciones de *régimen internacional* propuestas por Keohane y Nye¹³, "conjunto de acuerdos intergubernamentales que afectan las relaciones de interdependencia". Estos acuerdos son un conjunto de "redes de reglas, normas y procedimientos que regulan los comportamientos y controlan sus efectos".

¹⁰ Richard J. Bloomfield y Gregory F. Treverton, **Alternative to Intervention. A new U.S.-Latin American Security Relationship**. Lynne Rienner Publishers. Colorado, 1990.

¹¹ OEA. "Informe del Consejo Permanente acerca de la cooperación para la seguridad y el desarrollo hemisférico. Contribuciones regionales a la seguridad global". AG/doc. 2970/93. Vigésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General. Managua, Nicaragua. 1993.

Patiño Mayer, Hernán M., "Aportes a un nuevo concepto de seguridad hemisférica: seguridad cooperativa". Documento preparado por el Presidente de la Comisión Especial sobre Seguridad Hemisférica. CE/SH-12/93 rev. 1. Mayo, 1993. OEA, Washington DC.

OEA. "Seguridad hemisférica: la seguridad de los pequeños países". AG/doc. 2838/92 add. 1. Mayo, 1992. Vigésimo segundo período de sesiones. Nassau, Las Bahamas. 1992.

¹² Agustín Toro y Augusto Varas, **La situación estratégica latinoamericana: crisis y oportunidades**. op.cit.

¹³ Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, **Poder e Interdependencia**. Ed. GEL. Buenos Aires, Argentina, 1988.

3. Los nuevos riesgos: el conflicto ambiental

Tal como lo señaláramos al comienzo, con el fin de la guerra fría surgieron visiones que indicaban que estábamos en una etapa en la cual se reducirían las amenazas tradicionales y cobrarían fuerza amenazas de carácter global. En la década de los '90 el sistema internacional se ha transformado rápidamente. La creciente globalización ha llevado a una mayor interrelación de un nuevo tipo entre los Estados. Asimismo ha significado que una variedad más amplia de actores se incorpore al escenario internacional. El fin de la guerra fría ha permitido que muchos de los problemas nacionales e incluso interestatales que estaban supeditados a la lucha ideológica recobren su protagonismo y dinámica propia.

En relación al tema de seguridad se percibe una tendencia a incorporar factores como los económicos y sociales a los militares en el análisis de las vulnerabilidades. Con el retorno a la democracia, particularmente en América Latina y el Caribe, se comienza a pensar más seriamente en otros factores que inciden en las vulnerabilidades del Estado-nación. Así, temas como los de medio ambiente, migración, tráfico de drogas y recursos naturales comienzan paulatinamente a ser estudiados desde diferentes perspectivas.

En términos generales, el ámbito del medio ambiente no es nuevo en los análisis políticos y las relaciones internacionales. Las preocupaciones medio ambientales ya habían convocado suficientes inquietudes como para que en 1972 se celebrara una Cumbre de las Naciones Unidas en Estocolmo acerca del medio ambiente. En esa oportunidad se hizo una Declaración y se formuló un Plan de Acción para el Medio Humano que contiene 109 recomendaciones¹⁴.

En las décadas posteriores a la Cumbre de Estocolmo los adelantos tecnológicos y los niveles de producción mundial llevaron a un deterioro del medio ambiente aún más acelerado. Una segunda Cumbre del medio ambiente se celebró en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, para concertar los esfuerzos y dar soluciones a estos problemas que, de una manera u otra, afectaban a todos los países del planeta. Las principales preocupaciones medio ambientales se pueden agrupar en: 1.- el cambio climático y sus diversos impactos; 2.- degradación de la tierra y el agua; 3.- recursos genéticos y biológicos 4.- residuos peligrosos y 5.- impacto de nuevos materiales y tecnologías¹⁵.

Debido a los cambios internacionales de los últimos años muchos de los temas que anteriormente se ubican bajo el concepto de seguridad nacional ya no se plantean en los mismos términos. Del igual modo, abrir el tema de seguridad a los aspectos medio ambientales es una necesidad general y concluyente. Por ejemplo, la explotación de recursos, depredación, sobreexplotación, transporte de desechos tóxicos y, recientemente, la reanudación de los ensayos nucleares son factores de conflicto que pueden ser delimitados para

¹⁴ Ver Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 al 16 de junio de 1972, Nueva York, 1973. Publicación de las Naciones Unidas.

¹⁵ Por ejemplo ver: Grasa, Rafael, "Los conflictos "verdes": su dimensión interna e internacional". En revista **Ecología Política**, No.8, 1994. pp.25-40.

focalizar la clase de problemas que generan y el tipo de amenaza o riesgo que conllevan.

Colocado en estos términos, el conflicto medioambiental se refiere precisamente a las desavenencias o problemas de intereses que se producen entre grupos, Estados o sectores dentro de la sociedad. El conflicto ambiental surge cuando se consolida la noción o concepto de calidad de vida, desarrollo humano y sustentabilidad. En la medida en que se vea afectado el medio ambiente se deterioran las posibilidades de desarrollo de las naciones¹⁶. Esta conceptualización integral, que involucra una estrecha relación de persona/medio ambiente, reposiciona al humano *dentro* y no *sobre* el universo.

Se requiere profundizar y precisar correctamente el tema de los conflictos que pueden emerger por causas medioambientales, en especial en regiones que dependen fuertemente de la explotación de recursos naturales. Es dentro de esta discusión sobre la definición y conceptualización que el concepto de 'seguridad medioambiental' emerge. La seguridad medioambiental se consolida cuando se plantea la discusión sobre las razones estratégicas de alcanzar un desarrollo sustentable a escala global, es decir, se toma conciencia de la escasez y deterioro de los recursos naturales y la necesidad de protegerlos. Sin embargo, la envergadura de los problemas medioambientales y la precariedad de los sistemas internacionales para resolver éstos hace que el potencial de conflicto sea considerable. No tenemos una conceptualización común, menos aun una operacionalización que permita coordinar políticas, establecer rutinas y procedimientos para el desarrollo de acciones del Estado y del sector privado.

La evolución del deterioro ambiental y la conciencia acerca de éste es evidente desde la década de los '70. Sin embargo, es sólo en fechas más recientes cuando los Estados comienzan a analizar los problemas ambientales desde el prisma de su seguridad internacional. En el estudio del deterioro medioambiental como causa de conflictos, la expresión seguridad medioambiental toma el sentido de 'componente medioambiental de la seguridad de los Estados'. La lógica detrás de esta afirmación es que los problemas medioambientales podrían, en razón de sus orígenes y gravedad, mermar la seguridad nacional de un Estado¹⁷.

Existen al menos tres formas de analizar la seguridad medioambiental. Primero, se puede investigar aquellas circunstancias en las cuales existe un conflicto social o interestatal y la destrucción del medioambiente toma lugar como un resultado de dicho conflicto. Uno de los casos más claros del último tiempo es el deterioro ambiental que tomó lugar durante la Guerra del Golfo. Las diferentes formas de daño al medio ambiente durante este conflicto han sido bien documentadas¹⁸. Por otra parte, a raíz de esta experiencia también se

¹⁶ Fuentes, Claudio, Seminario de "Ecología, Paz y Desarrollo", FLACSO-Chile y la Comisión de Educación del Desarme de Naciones Unidas en conjunto con la Asociación Internacional de Presidentes de Universidades, las Universidades de Viña del Mar y ARCIS. Santiago/Viña del Mar, 3 y 5 de mayo de 1995.

¹⁷ Ver: Frédérick, Michel, "La sécurité environnementale éléments de définition". En **Etudes Internationales**, Vol.XXIV, No.4, 1993. pp.753-765.

¹⁸ Por ejemplo, ver: Araújo, Joaquín, **La guerra negra, Impacto ecológico del conflicto del Golfo**, Biblioteca El Sol, Barcelona, 1991.

evidenció que lo ecológico también "vende" durante una guerra. Las imágenes de la destrucción de la naturaleza que Irak estaba provocando recorrieron el mundo entero. Esta forma de reafirmar la postura moral que un país o grupo de países puede tener frente a un enemigo moralmente reprochable porque, además, vierte petróleo al mar y quema pozos petroleros, refuerza aún más la necesidad de un nuevo concepto de seguridad. Los aspectos ecológicos y ambientales son esenciales para alcanzar la paz, en consecuencia, éstos deben ser una parte intrínseca de los sistemas de seguridad¹⁹.

Segundo, aparte de ser la causa o el resultado de un conflicto, la variable medioambiental puede ser un elemento más que contribuya a agudizarlo, por ello se vincula a la gobernabilidad y a una clase de consolidación democrática. La variedad de ejemplos en este sentido es diversa como se observa en el análisis de la interrelación entre el deterioro medioambiental y la ingerencia directa que éste puede tener en el intento por superar la pobreza. Por ejemplo, en África la desertificación y el deterioro de las tierras cultivables, sequías, etc, tienen una ingerencia particularmente seria en los esfuerzos por superar la pobreza. Sin embargo, en este caso el deterioro ambiental no es el producto de un conflicto social o interestatal, ni es el principal factor que produce los conflictos que se dan en la región.

Finalmente, el deterioro ambiental o la destrucción ambiental misma pueden causar un conflicto. El arresto del buque pesquero "Estay" de pabellón español por parte de Canadá respondería a esta forma de análisis. Esta dimensión es la que presenta el mayor reto teórico y por ende la mayor utilidad analítica²⁰. Constatamos que es este el tipo de disputas que se está presentando en las relaciones interestatales.

El conflicto ambiental: protección de recursos pesqueros

El conflicto pesquero entre Canadá y España, de marzo de 1995, se basa en un esfuerzo por proteger los recursos naturales por parte de Canadá. El gobierno canadiense tiene una larga historia de protección al medio ambiente y resolución pacífica de los conflictos. Sin embargo, ante el sentido de urgencia percibido por el deterioro del recurso pesquero y la inhabilidad del sistema internacional para diseñar y poner en práctica métodos de preservación de los recursos pesqueros, optó por la vía de la acción unilateral y, si bien las razones que motivaron la reacción canadiense podrían ser convincentes, el procedimiento seguido puede sentar precedentes peligrosos en un orden internacional que se encuentra en transformación y en el cual no existe un claro sistema de resolución de conflictos en estas materias. Más aún cuando desde estas diferencias y tensiones se puede dar paso hacia un enfrentamiento.

La pesca excesiva ha sido documentada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Según estudios de 1993, el 70% de los caladeros mundiales se encuentra sobreexplotado²¹. Esta

19 Hernández del Aguila, Rafael, "Ecología y guerra; Algunas enseñanzas del conflicto del Golfo". En **Papeles para la Paz**, Nº 43, 1991, CIP, España, 1991.

20 Ver: Swain, Ashok, *Environment and Conflict: Analysing the Developing World*. Report Nº 37, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 1993. p. 18.

21 Ver estudio de la FAO, publicado en el diario **El País**, Madrid, 9 de abril de 1995.

situación es particularmente grave en los caladeros bajo el control de los países ribereños, que es donde se concentran las mayores producciones. De las 84 millones de toneladas que se capturan en aguas marítimas al año, 4,7 millones de toneladas corresponden a capturas en aguas fuera de las 200 millas de la Zona Económica Exclusiva (ZEE). Según los datos de la FAO esta cifra superaba los 9 millones en 1989, lo que de alguna manera evidenciaría una sobreexplotación o agotamiento de los recursos en estas zonas.

La situación descrita fue la que principalmente llevó a Canadá a tomar el curso de acción que culminó con un acuerdo pesquero entre la Unión Europea y Canadá. Los antecedentes del conflicto datan del 10 de mayo de 1994, fecha en la cual el gobierno canadiense rechazó la competencia del Tribunal Internacional de Justicia de la Haya para asuntos pesqueros. Dos días más tarde el gobierno pronunció una ley que le permitía apresar pesqueros de pabellón de conveniencia en aguas internacionales. Posteriormente, ya en 1995, se incluyó en esta ley a los pesqueros de España y Portugal. De esta manera, el 9 de marzo de 1995 las patrulleras canadienses abordaron y apresaron el pesquero español "Estay" a 220 millas de la costa de Canadá. En el transcurso de los siguientes días hubo dos intentos por parte de Canadá de apresar buques españoles más allá de sus 200 millas de Zona Económica Exclusiva. Una serie de acciones diplomáticas y políticas de ambos países dificultaron el encontrar una solución rápida al problema. Los gobiernos de Canadá y España/UE comenzaron unas difíciles negociaciones, las cuales básicamente tenían por objeto llegar a un acuerdo sobre la conservación de los recursos y el reparto de las 27.000 toneladas de fletán negro fijadas como el máximo autorizado por la Organización de Pesca del Atlántico Noroeste. El acuerdo final permitía a Canadá faenar 10.000 toneladas del Fletán, en 1995, y los pesqueros europeos cinco veces menos que en años anteriores, evaluadas en 45.000 a 50.000 toneladas²².

Las amenazas menos referidas a los recursos se pueden ligar a percepciones tradicionales de amenaza. Esto tiene relación con el peso de la percepción histórica. En palabras de J. Velit, "definitivamente en el Perú, hay internalizada también una concepción de que Chile es un país expansionista". Evidentemente si Chile se convirtiera en potencia sería considerada una amenaza, no sólo para Perú, sino también para Bolivia y para Argentina²³. Esta percepción tradicional de amenaza con fuerte peso histórico se ve agravada por diversos factores desde una perspectiva chilena: la presencia de una carga emocional negativa, el desbalance militar y las dificultades para un rol regulador de Estados Unidos. Si bien el conflicto no se ha activado y en la última década no se han presentado crisis bélicas, sus fundamentos permanecen en el tiempo pudiendo reactivarse debido a cualquiera de los sensibles aspectos que gravitan en el área²⁴.

Justamente una de las percepciones de amenaza nuevas que puede provocar un conflicto en el contexto recién descrito en la región, podría ser una

²² **El Mercurio**, 17 de abril de 1995.

²³ Juan Velit, "El contexto político estratégico del Perú". En Augusto Varas y Rigoberto Cruz J. (Editores) **Percepciones de Amenaza y Políticas de Defensa en América del Sur**, FLACSO-Chile.

²⁴ Juan Salgado Brocal y Oscar Izurieta Ferrer. **Las relaciones bilaterales chileno-peruanas contemporáneas**. Biblioteca Militar. Comandancia en Jefe del Ejército. Santiago, 1992.

intensión de Chile de proteger o preservar recursos naturales en la zona. En consecuencia, es indispensable desarrollar un sistema cooperativo en el cual se prevean este tipo de disputas y se creen los mecanismos adecuados para su resolución pacífica, resolviendo los temas de delimitación²⁵. Al mismo tiempo se generan oportunidades de cooperación por la comunalidad de intereses: proteger los recursos de la región.

El conflicto ambiental: transporte de desechos radiactivos

Un tema similar sobre el cual Chile viene haciendo llamados para el diseño de mecanismos de cooperación es el transporte de desechos radiactivos. El empleo de combustibles nucleares para fines pacíficos, especialmente para la producción de energía eléctrica, representa una opción que puede progresar en los siguientes años. El subsecuente aumento del transporte de los desechos radioactivos puede afectar a los países ribereños de la región. La comunidad internacional se está preocupando crecientemente en normar el transporte de este tipo de sustancias. El Código Internacional para el Transporte de Mercancías Peligrosas que promulgó la Organización Marítima Internacional se vió pronto superado por los volúmenes transportados²⁶. En consecuencia, en enero de 1995 la Organización presentó un nuevo código. Sin embargo, una serie de falencias motivaron a varios países, entre ellos Chile, a formular reservas al texto, el que finalmente no obtuvo una aceptación general.

Chile, en marzo de 1995, se vió enfrentado al paso del buque británico "Pacific Pintail" que transportó material nuclear entre Francia y Japón. Dado el contexto internacional, los países ribereños por los cuales el buque pasó no fueron informados adecuadamente, no participaron en la planificación de la ruta de la nave, ni en el diseño de las acciones correctivas y de compensación ante una eventual catástrofe. En su análisis de la situación, la Armada chilena determinó que frente a la reiteración de esta situación y si continuara vigente el vacío en el Derecho Internacional, "Chile debe tomar las medidas de acción interna y de coordinación con los países y organismos involucrados, para que el tránsito de las naves y su carga se realice en la mejores condiciones de seguridad posibles"²⁷.

En el caso particular del Pacific Pintail, la Armada controló el posible paso del buque por aguas jurisdiccionales chilenas con un plan diseñado específicamente para estos propósitos. Debido a las malas condiciones climáticas imperantes en la zona, el buque británico ingresó a las 200 millas de la ZEE chilena el 20 de marzo. Este hecho obligó a la Armada a enviar un buque de guerra a su encuentro para prevenir cualquier situación. El subsecretario de Relaciones Exteriores, Mariano Fernández, informó que la decisión del gobierno fue que el barco abandonara la ZEE, "por seguridad de sus habitantes y de su

²⁵ La Convención de Lima, suscrita por E. Silva Cimma y pendiente de ratificación, busca resolver definitivamente los temas pendientes del Tratado de Límites de 1929.

²⁶ "Navegación de buques con carga peligrosa por aguas chilenas", Mesa Redonda, Centro de Estudios Estratégicos de la Armada. S/F. Valparaíso, Chile.

²⁷ "Navegación de buques ...". *Ibid.*, p. 5.

Las definiciones sobre el "mar presencial" se ubican en este ámbito. Se trata de una proyección de carácter preventivo.

medio ambiente"²⁸. De esta manera, las patrulleras de la Armada chilena le informaron al Pacific Pintail que debía hacer abandono de la ZEE chilena. Luego de una conversación en la cual el capitán del buque británico argumentó que "no estaba infringiendo ninguna ley" ya que no había ingresado al Mar Territorial, aceptó dirigirse rumbo a Alta Mar en la medida que las condiciones climáticas lo permitieran. Abandonó posteriormente las 200 millas de ZEE chilenas.

Es importante destacar en el hecho que los fundamentos del accionar chileno están basados en la protección de sus habitantes y el medio ambiente. Sin embargo, las estimaciones indican que este tipo de transporte hacia Japón continuará por unos 10 años más. En consecuencia, es necesario crear un mecanismo internacional para enfrentar estas situaciones. El subsecretario de Marina, Pablo Cabrera, afirmó que en el sistema internacional actual existe una mejor disposición que en el pasado para profundizar la noción de responsabilidad por daño ambiental. Destacó que un país como Chile, inserto en el sistema internacional, debe tratar de crear el consenso mundial para fortalecer la paz, seguridad y desarrollo²⁹. La protección del medio ambiente es una parte integral de estos conceptos.

El conflicto ambiental: los ensayos nucleares

El anuncio por parte del Presidente Jacques Chirac el 13 de junio de 1995 de reanudación de los ensayos nucleares franceses para fines de 1995 y la continuación de las pruebas atómicas de la República Popular de China, provocaron una ola de protestas internacionales tanto de los Estados como de las sociedades civiles. Esto motivó que la propuesta inicial de ocho ensayos entre septiembre de 1995 y mayo de 1996 fuera reducida a cuatro o seis, si es que la información necesaria para el proceso de simulación computacional se obtenía en ese número de ensayos. Además posteriormente, el gobierno francés declaró estar dispuesto a firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear, una vez que finalicen los ensayos. Francia considera necesario alcanzar un nivel de disuasión nuclear que garantice su independencia y la protección última de sus intereses vitales³⁰.

Por su parte, China -sin mediar anuncio alguno- realizó un nuevo ensayo nuclear el 17 de agosto de 1995 en el campo de pruebas de Lop Nor. Esta detonación representa el segundo ensayo de esa nación en el período comprendido entre mayo y agosto de 1995. El gobierno chileno expresó su rechazo ante esta nueva explosión. El ministro de Relaciones Exteriores, José Miguel Insulza, manifestó que esta acción se oponía a los principios y objetivos de no proliferación acordados por la comunidad internacional en la Conferencia de Revisión y Extensión del Tratado de No Proliferación, en la cual participó China³¹.

Ante la reanudación de los ensayos atómicos así como la continuación de

²⁸ Diario **Las Últimas Noticias**, 21 de marzo de 1995.

²⁹ Cabrera, Pablo, Seminario "Ecología, Paz y Desarrollo", FLACSO-Chile, marzo 1995.

³⁰ Comunicado del Ministerio de Defensa francés aparecido en **La Epoca**, 6 de septiembre de 1995.

³¹ **El Mercurio**, 21 de agosto de 1995.

las pruebas de la República Popular de China, la sociedad civil se movilizó de una manera que no se había visto durante un largo período en varios países. Las preocupaciones ambientales de los ensayos motivaron a la gente. Se realizaron manifestaciones masivas frente a las diferentes representaciones francesas en el exterior y, en el caso de Chile, el país prácticamente en su totalidad se detuvo durante un minuto, en señal de protesta. Además, en varios países se comenzó un boicot a los productos franceses. Los ONG's ambientalistas, particularmente Greenpeace, se movilaron para realizar acciones en diferentes países y en los sitios mismos de los ensayos. Aunque de un impacto limitado, estas manifestaciones demuestran que la sociedad civil se encuentra dispuesta a tomar medidas para proteger el medio ambiente.

Si bien es cierto que las reacciones frente a los recientes ensayos tienen una base política, las protestas se han centrado principalmente en el peligro ambiental percibido por los gobiernos y la ciudadanía. Junto a Chile, Australia, Nueva Zelandia y Japón han sido enérgicos en sus protestas contra Francia. Si es que estos ensayos son seguros ambientalmente, resulta difícil de aceptar para estos países la arrogancia francesa de realizarlos en el Pacífico Sur y no en su propio territorio. Otros países con capacidades nucleares han sido más discretos en su rechazo a las pruebas francesas.

Algunos de los principales ejemplos del rechazo de la comunidad internacional a las pruebas atómicas pueden ser resumidos de la siguiente manera. El 30 de julio de 1995, al término de la reunión anual de los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), los ministros de Asuntos Exteriores condenaron la reanudación de los ensayos nucleares en Asia y el Pacífico. En la ocasión se resaltó la importancia del Tratado de No Proliferación Nuclear para promover la paz y la seguridad internacional³². Los países nórdicos también hicieron un llamado a Francia para que renunciara a sus pruebas en Mururoa. Asimismo, durante la cumbre informal de estos países se exhortó a China de que se abstuviera de efectuar nuevos test atómicos³³. Junto con Australia, uno de los países más activos en su rechazo a la reanudación de los ensayos nucleares franceses ha sido Nueva Zelandia. El gobierno neozelandés trató de reabrir un caso pendiente en el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya. Sin embargo, el gobierno francés declaró que ésta no era un instancia competente para decidir sobre la reanudación de sus ensayos nucleares, con lo que la iniciativa se vió frustrada a pesar de los intentos neozelandeses y el apoyo australiano.

Por su parte, el 11 de agosto, el Presidente Bill Clinton anunció la decisión del gobierno de EE.UU. de prohibir todas las pruebas nucleares estadounidenses y respaldar el cese permanente de éstas en todo el mundo³⁴. Sin ser una petición específica para que Francia suspendiera sus ensayos, se esperaba que el anuncio de EE.UU. ayudara a concretar los esfuerzos de la comunidad internacional para que Francia desistiera de sus ensayos.

Chile reaccionó fuertemente frente a los ensayos nucleares de 1995. Tanto la sociedad civil como el gobierno tomaron medidas para demostrar su

³² **La Epoca**, 31 de julio de 1995.

³³ **La Epoca**, 16 de agosto de 1995.

³⁴ **La Epoca**, 12 de agosto de 1995.

desaprobación frente a la decisión francesa. Debido a la condición de país ribereño del Pacífico se consideró necesario expresar el rechazo del país. En el ámbito gubernamental se optó por un curso de acción diplomático. En un "gesto simbólico", el gobierno instruyó a sus ministros a no participar en el acto de celebración del día nacional francés en la Embajada de ese país. Además del rechazo de algunos parlamentarios, el Grupo Interparlamentario Chileno-Francés, encabezado por el diputado Vicente Sota, propuso crear una Comisión Internacional de Expertos para que se pronuncie sobre la seguridad de los sitios franceses en el Pacífico para los ensayos nucleares y, para cumplir con los objetivos de este grupo, solicitó que el gobierno francés pospusiera los ensayos.

Asimismo, Chile buscó fomentar las declaraciones conjuntas en las instancias bilaterales, México, y multilaterales en que participó. De estas últimas vale la pena resaltar la Asamblea general de la ONU, la Reunión del grupo de Río y del Grupo de los 15, la Cumbre Iberoamericana y la reunión de los países no alineados. Como una de las demostraciones de rechazo individual más fuertes que el gobierno chileno pudo hacer, aparece el llamado a consulta al Embajador en Francia, José Manuel Morales, al momento de la primera explosión nuclear francesa.

A estas acciones del gobierno se suma el fuerte rechazo de la sociedad civil chilena. Sin embargo, todas las acciones tomadas no fueron suficientes para convencer a Francia de que desistiera. Los ensayos han continuado y las manifestaciones se han ido disipando. El curso de acción diplomático del gobierno chileno, así como el de otros Estados, sólo representa una represalia moral. La seguridad de los sitios de los ensayos no ha sido debidamente garantizada por organismos internacionales. Así lo declaró la Organización Mundial de la Salud, la cual señaló, a través de su director general Hiroshi Nakajima, que ningún experimento sobre armas nucleares "es seguro y nada puede garantizarnos que tales pruebas no presenten riesgos para las generaciones contemporáneas y futuras"³⁵.

El desarrollo de los eventos enfatiza la necesidad de crear un sistema internacional cooperativo capaz de crear los mecanismos adecuados para tratar los temas ambientales que preocupan a los Estados y sus ciudadanos. El gobierno chileno ha expresado esta necesidad en distintos foros. El hecho de que el continente latinoamericano haya sido declarado libre de armas nucleares le otorga un mayor peso moral a sus acciones, pero no es suficiente para proteger sus intereses. La comunidad internacional requiere de un sistema al cual se pueda recurrir para que las percepciones de amenazas no provoquen tensiones que pudieran tener consecuencias negativas para la paz y estabilidad del mundo.

³⁵ *La Epoca*, 13 de septiembre de 1995.

4. Recomendaciones finales

Es importante recalcar que dentro del contexto de percepción de amenaza descrito, lo esencial es resolver los problemas limítrofes. En estas diferencias se encuentra una fuente de tensión para la región que puede afectar tanto las percepciones de amenaza tradicionales como las nuevas, en este caso la seguridad medioambiental. En este sentido es importante resaltar el carácter estatal que la delimitación de las fronteras implica. Es el Estado el que, en concierto con su sociedad civil, debe regular para crear las condiciones internacionales necesarias que favorezcan la resolución cooperativa de los conflictos.

La especificación de los actores y sus manifestaciones posibilitan desarrollar alternativas y cursos de acción y éstos deben responder, al menos, a cuatro consideraciones básicas:

- Identificar qué tipo de regímenes internacionales se requieren para controlar las amenazas.
- Sobre qué bases se construyen intereses comunes, en lo bilateral y lo multilateral, para enfrentar los nuevos riesgos. Ello significa desescalar y eliminar las fuentes tradicionales de amenazas vecinales. Las Medidas de Confianza Mutua juegan un rol en este campo y posibilitan abrir espacios de cooperación para enfrentar conjuntamente los nuevos riesgos.
- Cómo construir una "forma de pensar común" es clave. Esto no significa pensar lo mismo, sino que avanzar en la objetivación de problemas comunes sobre los cuales es posible crear alternativas de acción conjunta. El desarrollo de mecanismos de interlocución y consulta política bilateral o multilateral juegan un papel crítico.
- En qué medida las nuevas amenazas se vinculan con el cambio en los conceptos y la operacionalización de la soberanía económica y la redefinición de la seguridad en una era global.

FLACSO ha desarrollado un amplio programa de investigación en el ámbito de la seguridad hemisférica y regional. Conjuntamente con el Wilson Center, por medio del Programa Paz y Seguridad en las Américas, ha contribuido al desarrollo del concepto de seguridad cooperativa. Este es definido como un sistema de interacciones estatales que, coordinando políticas gubernamentales, previene y contiene las amenazas a los intereses nacionales y evita que las percepciones que de éstas tienen los Estados se transformen en crisis o abiertas confrontaciones³⁶. Un sistema de tal naturaleza requiere incentivar los vínculos entre los países de la región, implementando cambios graduales y consensuales que ayuden a resolver eventuales conflictos. El medio ambiente podría convertirse en el futuro en tema de controversia o cooperación entre los Estados de la región. Dependerá de la capacidad de concertar políticas hoy, el evitar tensiones en el futuro. El objeto es transformar los riesgos y amenazas ambientales en incentivos y oportunidades de cooperación.

36 Ver Augusto Varas, "La seguridad hemisférica cooperativa de postguerra fría", Paz y Seguridad en las Américas. FLACSO-Chile, 1994.

También los documentos del Programa **Paz y Seguridad en las Américas**: "Políticas de seguridad hemisférica cooperativa, recomendaciones de política", marzo 1995.