

# AMÉRICA LATINA EN LA POSGUERRA FRÍA: NUEVAS OPORTUNIDADES PARA LA COOPERACIÓN PARA LA PAZ

*Francisco Rojas Aravena*

*FRANCISCO ROJAS ARAVENA*

Politólogo. Especialista en Relaciones Internacionales. Con estudios de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Universidad de Belgrano, Argentina. Investigador FLACSO, Chile.

## Introducción

**E**l Sistema Internacional culminó una etapa. Estamos en el umbral de un nuevo régimen internacional. Los actores internacionales están reposicionándose y articulando nuevos conceptos y doctrinas para la nueva fase. Aún se está en una etapa de diseño y de expresión de metas. Al igual que en otros períodos históricos, al culminar una etapa, crecen las esperanzas de construir un régimen internacional de cooperación y paz. Saltar desde esas esperanzas a la construcción de una nueva realidad requiere concertar una voluntad política que sea capaz de transformar las ideas en conceptos y éstos en organizaciones e instituciones que ejecuten políticas y acciones efectivas. Las diferentes regiones del mundo tienen oportunidades diversas para mejorar su inserción en la futura articulación global.

Para América Latina el fin de la guerra fría representa una oportunidad, pero ella no está libre de obstáculos. Los pasos que se den hoy serán determinantes. Estamos en un momento fundacional. La cooperación para la paz, y el desarrollo de acciones en el campo de seguridad, pueden posibilitar un mayor grado de concertación en el plano estratégico. Al mirar el futuro debemos aprender de las lecciones del pasado reciente. América Latina tiene intereses diversos, que pueden concertarse. América Latina debe evitar el choque de poderes externos en su territorio. Ello es posible si los estados de la región perciben satisfechos sus niveles básicos de seguridad.

En este trabajo se analizan los condicionantes producidos por el fin de la guerra fría, se destacan las oportunidades que este cambio trascendente produce para un reposicionamiento de la región y la conformación de regímenes internacionales de cooperación como forma de relación. En este campo se analiza la experiencia que se ha acumulado en el desarrollo y fomento de las Medidas de Confianza Mutua (MCM). Asimismo, se reseñan los grandes avances alcanzados en los últimos años en la conformación de una zona libre de armamentos de destrucción masiva. Hecho este que puede permitir, en conjunción con los procesos de redemocratización, en el contexto generado por el fin de la guerra fría, fijar parámetros para un mejor manejo de crisis y una opción para una reducción multilateral, balanceada y verificable de fuerzas en América Latina.

### El fin de la guerra fría y el nuevo contexto estratégico

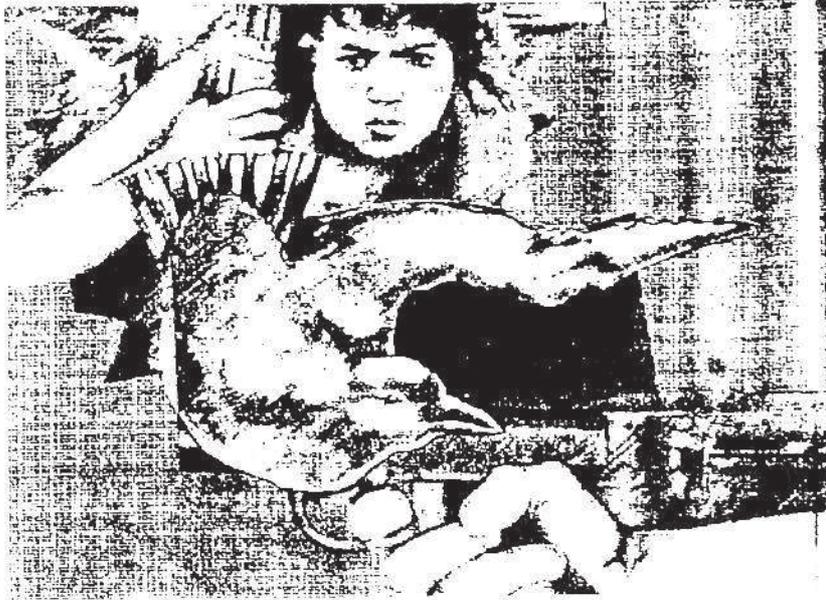
**L**a guerra fría caracterizó las relaciones globales por cuatro décadas. En este período la organización del mundo se articuló en torno al conflicto bipolar entre las superpotencias atómicas. El espacio de acción se caracterizaba por un conflicto global, expresado en el escenario planetario, y por la imposibilidad del uso de todos los medios y recursos de poder de las potencias, ya que ello implicaba el fin del planeta. El sistema construido en Yalta y Postdam desapareció. Más aún, uno de los estados nacionales que lo suscribieron también ha desaparecido. Es la culminación de un ciclo y la aparición de uno

nuevo. El fin de esta etapa obliga a repensar las formas de articulación y los efectos que en las relaciones entre las sociedades y los estados producirá este reajuste global.

Los principales ejes ordenadores están dados por el diseño y construcción del nuevo régimen internacional, lo que posibilita a la región latinoamericana una oportunidad de incidencia, si es capaz de hacer uso de sus escasos recursos de poder, en términos globales, y de su relativa marginalidad estratégica en cualquier escenario de plazo medio. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que para la región la posibilidad de "aislamiento" no tuvo vigencia real desde el momento que se produjeron los primeros avances tecnológicos. La integración en el conflicto ideológico estuvo siempre presente, por lo cual la región crecientemente quedó inserta en los conflictos globales pese a su marginalidad estratégica<sup>1</sup>. Es decir, la clave del futuro está en el nuevo rol estratégico que la región pueda asumir en la posguerra fría. Este debe ser percibido desde la capacidad de la región o de una parte de ella de actuar como actor y no como posición territorial geográfica<sup>2</sup>.

Estamos en presencia de un cambio en la naturaleza y los fundamentos del sistema interestatal. Es un cambio de fondo, en los actores y en las estructuras que organizaban las interacciones. El sistema internacional fue estructurado sobre la base del principio de la no intervención en 1648 cuando fue suscrita la Paz de Westfalia. Hoy estamos ante una transformación estructural. Los procesos de transnacionaliza-

ción y de globalización modifican en el interior de los estados nacionales las bases sobre las que estructura su poder y autoridad. Vamos hacia la producción de un orden internacional expresado en muchos niveles, en el cual las relaciones de poder son importantes pero como expresión de un nivel de autoridad y no del conjunto de las relaciones involucradas<sup>3</sup>. Hoy los conceptos principales que explican los cambios, con más fuer-



za que en otras etapas históricas en una determinada sociedad, tiene relación con las transformaciones globales y sus efectos en las sociedades nacionales.

El cambio es tan profundo que las visiones históricas, en esta etapa, sólo nos permiten visualizar los puntos de partida y reconocer los intereses y metas que han procurado los diversos actores en los diferentes estadios. Donde sí hay un importante bagaje acumulado, a lo largo de cuatro décadas de guerra fría, es en la conceptualización y explicitación de políticas y medidas destinadas al control y manejo de crisis.

El inicio de la década de los noventa está signado por el auge del multilateralismo, el incremento de la cooperación, la reducción de la tensión, la rivalidad internacional y la reducción del gasto militar global. Desde la perspectiva de los actores está caracterizado por la desaparición de la Unión Soviética, los esfuerzos por conformar la Comunidad de Estados Independientes, el nacimiento de una Unión Europea Occidental como producto de la profundización de los acuerdos de la Comunidad Europea. En América Latina los esfuerzos de concertación e integración regional, una gradual recuperación

económica y un amplio proceso de distensión interestatal caracterizan la nueva etapa. Las diferencias con la década anterior son enormes, cambiaron las tendencias fundamentales. La década de los ochenta estuvo marcada a nivel global por el sello que le brindó a los asuntos estratégicos la Administración Reagan. En sus dos períodos presidenciales el tema central fue recuperar el poder y la influencia mundial de Estados Unidos. La óptica geopolítica o geoestratégica, fue crucial. El desarrollo de una definida política de contención, y cuya máxima expresión fue la política de la "Guerra de las Galaxias" tuvo consecuencias diversas para las distintas regiones del planeta, e incluso para el propio Estados Unidos. En América Latina, la contención se expresó en la crisis centroamericana, que polarizó las opciones y generó una constante incertidumbre regional.

La caída de los regímenes comunistas en Europa del este, a fines de 1989, la aceptación soviética de la pérdida de tutelaje sobre esa región, el abandono de lo que se había denominado la "Doctrina Brezhnev" o de "soberanía limitada" en las fronteras de "campo socialista", y fundamentalmente su retiro en la competencia por la hegemonía

militar con occidente, expresado en la disolución del Pacto de Varsovia, produjeron un gran cambio internacional: el fin de la guerra fría. Este proceso se vio reafirmado y fortalecido con la conclusión de los conflictos regionales en diversas áreas del planeta.

Estos cambios trascendentales modificaron las bases estructurales del sistema internacional y permitieron a la Administración Bush un gran margen de maniobra en el ámbito militar y la capacidad de generar opciones favorables a sus intereses en las más diversas esferas. Sin embargo, el costo del gasto/inversión militar de la década pasada afectó su economía, incrementando su déficit financiero y comercial. La gran opción es que los dividendos de la paz también puedan expresarse para esta superpotencia en otros ámbitos, más allá del militar.

América Latina fue parte de este proceso global de distensión. Su principal contribución fue haber establecido acciones de reconciliación nacional y subregional. Entre las más destacadas cabe mencionar el proceso de paz en Centroamérica —el proceso de Esquipulas II— y la incorporación al sistema político de fuerzas guerrilleras en Colombia, Ecuador, Centroamérica. Con los procesos electorales en Chile —plebiscito y elección presidencial— finalizó una larga cadena de eventos y procesos destinados a restablecer sistemas políticos democráticos en el conjunto de los países de la región.

La conjunción de los procesos nacionales y regionales de reconciliación, el auge democrático y el fin de la

guerra fría abren a la región latinoamericana una amplia gama de opciones. Se rompió para los países del área el constreñimiento estructural establecido con la guerra fría y la pugna bipolar. América Latina hoy es una zona libre de tensiones derivadas de factores globales. Esta circunstancia debe ser aprovechada y transformada a la región en un actor no periférico del nuevo escenario internacional, en los temas que afectan a sus intereses centrales.

La percepción dominante es que las democracias tienden a resolver los problemas por medios pacíficos, por medio del derecho, más que por la coacción o el uso de la fuerza. Sin embargo, el resurgimiento de problemas "tradicionales" vinculados a la competencia por espacios, por influencia política y el balance militar dificultan la cooperación. El tratamiento de la nueva agenda puede producir conflictos. Asuntos *intermésticos* como el combate del narcotráfico o sobre a quién corresponde decidir los temas ambientales, generan un aumento de las tensiones en el ámbito regional e incluso en el hemisférico.

Este escenario lo que describe es la aparición de un ámbito propicio para la expresión renovada de viejas y nuevas tensiones, donde las instituciones, los controles, condicionamientos y mecanismos establecidos, en el período de la guerra fría pueden no ser los más efectivos. Terminó la guerra fría, pero las relaciones interestatales se mantienen y con ellas los conflictos concomitantes. El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) que dentro de sus funciones, como institución de coordinación militar hemisférica, está el servir de mecanismo de solución de controversias, quedó sepultado bajo el peso de la guerra de las Malvinas (1982) y de la invasión norteamericana a Panamá (1989).

No obstante lo anterior, la princi-

pal opción abierta en esta etapa de posguerra fría es, hasta la fecha, la cooperación. La tendencia apunta a un control y desactivación de los eventuales conflictos a partir de la acción multilateral, expresado en acuerdos, compromisos, declaraciones y la concertación de acciones. Si lo multilateral se impone como tendencia, en la resolución de los conflictos, la cooperación tendrá el mayor espacio y los dividendos para la paz serán más profundos.

La resolución de los conflictos tendrá como parámetro orientador la cooperación para la paz. Su desarrollo la consolidará como la tendencia dominante de los cursos de acción de los actores estatales y no gubernamentales de la región. Desafiar esa tendencia impulsando el conflicto, tendrá altos costos. Las acciones y los efectos de la Guerra del Golfo pueden ser vistos también en esta perspectiva. Fueron una señal clara y determinante, de la voluntad de la inmensa mayoría de los actores del sistema, de impedir la agresión y la violación de la soberanía de un pequeño Estado. El embargo comercial y las sanciones diplomáticas impulsadas por la Organización de Estados Americanos (OEA) en el caso haitiano, representan en el ámbito regional esta tendencia.

### Hacia un régimen de cooperación estratégico regional

**E**l fin del conflicto ideológico no significa, como hemos señalado, la desaparición simultánea de otros conflictos. De hecho, lo que ocurre es la desaparición del marco polarizador que organizaba y agrupaba a los actores en dicho conflicto. Las diferencias de intereses se mantienen, y pueden aflorar nuevas tensiones, de allí la necesidad de tener un cauce para arribar a soluciones. Estos caminos deben ser construidos estableciendo un nuevo marco conceptual que recoja los errores de apreciación del pasado; éstos tienen

que ver, principalmente, con la diversidad de intereses y las dificultades para construir un marco común hemisférico y subregional. La comunalidad de intereses hemisféricos fue una falacia casi tan fuerte como la identidad de propósito y de acción regional. De allí que para la nueva etapa sean necesarios una diferenciación de los foros, aquéllos cuyo eje es la interlocución hemisférica y aquéllos dedicados a la articulación latinoamericana.

La región posee una importante trama legal y experiencia institucional —hemisférica y regional— como para desprenderse de ella. En el plano hemisférico, al no existir otro ente se debe pensar en la reestructuración y en la renovación de su marco institucional de la Organización de Estados Americanos. Esta organización sobre la base de la ejecución de las recomendaciones sugeridas en la XXI Asamblea General podría cumplir un rol efectivo como foro hemisférico<sup>4</sup>. No existe hoy otro instrumento multilateral continental al cual recurrir para efectivizar un diálogo hemisférico. Los actores claves no han diseñado la construcción de un nuevo ente que lo reemplace. La voluntad política se expresa hoy en buscar la renovación de la OEA.

Adicionalmente, cinco factores reafirman la importancia de transformar la organización y no de eliminarla: i) la plena representación hemisférica con el ingreso de Canadá, Belice y Guyana, ii) el fin del sello ideológico que le imprimió la guerra fría, iii) la capacidad y experiencia técnica acumulada en el organismo, iv) la presencia de organismos adjuntos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, v) la legitimidad de la trama jurídica construida en más de cuatro décadas.

En el ámbito regional el *Grupo de Río* se ha constituido en el foro de concertación y coordinación política. El grupo adquirió, en 1990, una nueva fiso-

nomía de amplia representación de la región y consolidó una base consensual firme en torno a la democracia como principio articulador<sup>5</sup>. La institucionalización del grupo es un hecho. Las reuniones de Jefes de Estado y de Cancilleres han permitido avanzar sobre la base de consensos efectivos.

A inicios de los noventa se expresan estas dos instancias de coordinación: diálogo e interlocución, lo que redundará en una mayor capacidad de prevención y manejo de crisis. Los cursos de acción concordados en el Grupo de Río deben ser ejecutados en el plano multilateral por medio de resoluciones de la OEA.

La adecuación de la OEA puesta de manifiesto en la vigésimo primera Asamblea General, de junio de 1991, aunada a la consolidación del espacio latinoamericano del Grupo de Río, permite augurar una acción más eficaz de carácter propositivo y que los dividendos de la paz en el ámbito hemisférico serán distribuidos en el conjunto de la región.

La voluntad política regional debe expresarse en avances conceptuales y en mecanismos de acción que fomenten la cooperación para la paz, como ámbito específico de la cooperación internacional en el área estratégico-militar.

### La cooperación para la paz

La conceptualización de la *cooperación para la paz* es un fenómeno nuevo en el ámbito internacional, en particular en América Latina. Este es un proceso en desarrollo que se nutre de distintas experiencias de resolución pacífica de conflictos, de la firma de acuerdos y tratados que propenden al fomento de las MCM y al desarrollo de la seguridad compartida. En el informe del Secretario General de las Naciones Unidas, de 1985, relativo al *Estudio sobre*

*los conceptos de seguridad*, en el que se revisan los principales conceptos no se incluye el de cooperación para la paz<sup>6</sup>. Los avances registrados en la distensión internacional de mediados de la década de los ochenta posibilitaron esta conceptualización, aun antes del fin de la guerra fría.

La cooperación para la paz se vincula a un nuevo derecho o a un derecho en formación, el derecho a la paz<sup>7</sup>. Este es producto de la evolución acelerada del derecho internacional en materia de paz, sobre todo en el nuclear moderno, donde la amenaza a la paz es una amenaza de destrucción de toda la humanidad. El derecho a la paz se fundamenta en la Declaración de Naciones Unidas sobre el *Derecho de los pueblos a la paz*, adoptada, el 12 de noviembre de 1984, por medio de la resolución 39/11<sup>8</sup>. En esta declaración, se expresa que los "pueblos de nuestro planeta tienen el derecho sagrado a la paz". Las acciones en este campo, a las que la misma declaración hace un llamamiento corresponden a formas específicas de cooperación para la paz. Los acuerdos suscritos por las grandes potencias en el ámbito de la reducción del arsenal atómico avanzan en este camino.

La revolución en las telecomunicaciones y en las nuevas tecnologías, aunadas a la discusión sobre la imposibilidad de ganar una guerra nuclear han redefinido los conceptos fundamentales de la defensa, la seguridad y las acciones político-diplomáticas en este campo. En síntesis, están cambiando las perspectivas estratégicas y con ellas las conceptualizaciones de la guerra y la paz. La planificación y la gestión de la defensa y la paz, en el Estado moderno, son una tarea multidisciplinaria y pluriinstitucional, las cuales se desarrollan sobre un cada vez más amplio espacio de definición de lo estratégico<sup>9</sup>.

La cooperación para la paz otor-

ga un sentido positivo a las acciones en pro de la paz. La paz puede ser definida por acciones de cooperación y no únicamente por la ausencia de guerra.

La cooperación para la paz se ubica, principalmente aunque no en forma exclusiva<sup>10</sup>, en el ámbito de las relaciones interestatales, es decir, en una perspectiva intergubernamental. El agente básico de la cooperación es el estado en sus relaciones con otros estados. De la misma manera, son los actores estatales los que pueden hacer la guerra o poseen la fuerza para impulsarla en el ámbito internacional. La cooperación para la paz surge de la necesidad de todo estado de establecer políticas específicas tendientes a resolver las demandas que surgen desde el ámbito de la seguridad. Tiene como fin garantizar la seguridad del estado en el sistema internacional. Abordar la cooperación para la paz nos pone en una perspectiva global, referida a los factores que favorecen o afectan la seguridad internacional y la capacidad de acción de los distintos actores.

La seguridad es un derecho de todo estado, pero al no haber autoridad centralizada que haga efectivo ese derecho son los propios estados los que deben proporcionársela. Esto pone a los estados como sujetos y objetos en un mismo proceso, en el cual sí prima la fuerza y los recursos de poder, sólo los grandes actores, o los con cuotas significativas de poder, podrían disfrutar de ese derecho. En el mundo actual ese disfrute puede ser más amplio sobre la base de la cooperación. El fin de la guerra fría está abriendo y reforzando las opciones en este ámbito.

La cooperación para la paz, al igual que otras acciones, busca incidir para proteger los intereses nacionales, particularmente los referidos a la esfera de la seguridad. En las acciones de cooperación para la paz tienden a confluir, por una parte, acciones de carácter

eminentemente político, donde la diplomacia juega un rol principal; y por la otra, acciones en una pluralidad de campos que inciden en la seguridad, tales como: acciones militares, económicas, jurídicas. La amplitud de estas acciones dependerá de la creatividad de los acuerdos y del rango en el cual se definan los asuntos de la seguridad. ¿Qué contenido dar a los asuntos de seguridad, uno restringido o uno amplio? Optar por una u otra alternativa dependerá de cada situación específica y de la forma en que la inclusión/exclusión afecte al proceso negociador.

Debe tenerse presente que la ampliación creciente de los asuntos de seguridad hace más complejos y diversifica el tipo de políticas y acciones. En consecuencia las negociaciones, las de MCM, la verificación, la inspección o la institucionalización se complejizan y tienen mayores costos. La agenda de seguridad hemisférica se ha diversificado, y en la posguerra fría una serie de temas no militares tienden a ser incluidos entre los temas estratégicos; tal es el caso del narcotráfico. La globalización y multilateralización de la agenda internacional tienden a producir un efecto inclusivo, para dar cabida al abanico de intereses presentes.

En general, todo curso de acción que busque incidir en el ámbito de los intereses de seguridad, siempre, es visualizada con cierto "sentido de urgencia". Busca tener un impacto en la situación coyuntural, responder a una situación precisa. Sin embargo, aun siendo motivada por este impulso de carácter mediato sus efectos pueden, y muchas veces buscan, ser más amplios, producir una tendencia de largo plazo. Generar tendencias de larga data es más fácil cuando se refiere a relaciones de carácter simétrico, entre estados que poseen un poder relativo más o menos equivalente y que perciben que así será en el futuro.

Las acciones desarrolladas en América Latina en los últimos años están generando una práctica de cooperación en el ámbito de la seguridad de gran importancia. La tendencia hacia la cooperación para la paz se afianza entre los países de la región, considerada ésta en sus tres subregiones: Suramérica, Centroamérica y el Caribe.



### **América Latina región libre de armas de destrucción masiva**

Uno de los terrenos en los que la región latinoamericana ha desarrollado y renovado recientemente una práctica de cooperación para la paz, es en el referido al control y proscripción de las armas de destrucción masiva. El fin de la guerra fría y los procesos de redemocratización aceleraron la suscripción de convenios y las declaraciones en este campo.

En el campo del control de conflictos estratégicos uno de los mayores peligros 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 los presidentes Carlos Menem de Argentina, y Fernando Collor de Brasil, en Foz de Iguazú, el 28 de noviembre de 1990, mediante el cual ambos gobiernos renuncian formalmente a construir armas nucleares y establecen que el potencial y el desarrollo alcanzado en este campo será empleado sólo para fines pacíficos; marca un cambio fundamental en la región y en el hemisferio. Argentina y Brasil sobre la base del consenso alcanzado con este acuerdo establecieron una nueva modalidad de relación con la Agencia

Internacional de Energía Atómica (AIEA) salvaguardando el derecho a una plena autonomía y capacitación tecnológica en esta materia. Para ello suscribieron, el 13 de diciembre de 1991, en Viena un acuerdo de verificación e inspección en el que participa activamente la AIEA.

La suscripción de este acuerdo, que fue apoyado por el Presidente de Chile, Patricio Aylwin, rompió largas décadas de desconfianza y rivalidad entre Argentina y Brasil. El sistema de salvaguardas estableció un cronograma de fiscalización por parte de técnicos de ambos países y el establecimiento de un comité técnico permanente que posibilita un sistema de contabilidad y control que asegura la presentación conjunta a la Agencia Internacional de Energía Atómica. La suscripción de este acuerdo supone resolver el veto a la transferencia de tecnologías y equipos por parte de los países industrializados. Esta renuncia fue realizada cuando ambos países ya han 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.

El presidente Bush aplaudió el acuerdo argentino-brasileño, durante su

gira por América Latina. Destacó la importancia de poner en vigencia el Tratado de Tlatelolco, el que asegura que los programas de energía nuclear se emplearán sólo con fines pacíficos. Fue así como el presidente expresó "queremos que el hemisferio occidental sirva de modelo de seguridad, estabilidad y paz para todo el mundo. Juntos aseguremos que este hemisferio permanezca unido para evitar que en ninguna parte del mundo se diseminen armas nucleares, o los más recientes y peligrosos misiles balísticos"<sup>11</sup>. El compromiso de avanzar en la puesta en marcha del Tratado de Tlatelolco, permitirá a Argentina y Brasil obtener tecnología avanzada en este campo. En efecto, al avanzar en el compromiso de cumplir con las salvaguardas internacionales, "permitirá que Estados Unidos y otros países aumenten de modo significativo el alcance de nuestra cooperación nuclear y de otra naturaleza técnica", señaló el presidente Bush ante los parlamentarios en Buenos Aires<sup>12</sup>.

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". En la Declaración de Galápagos, los presidentes del área andina asumieron 14 compromisos. Ratificaron las obligaciones contraídas con la suscripción y ratificación de los principios establecidos en las Cartas de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos y expresaron la voluntad de promover conjuntamente la consecución de los objetivos de los Tratados de Tlatelolco y del de No Proliferación de Armas Nucleares. Sobre los temas referidos al medio ambiente decidieron compatibilizar los planes nacionales de desarrollo con la seguridad ecológica. La coordinación de políticas, para el desarrollo de acciones concertadas en la subregión en contra del tráfico ilícito de estupefacientes y el impulso a programas de

sustitución de cultivos de coca, son los dos compromisos centrales en torno a la lucha en contra del narcotráfico. Estas acciones se desarrollarán sobre la base del principio de la responsabilidad colectiva frente a este problema.

El *Compromiso de Mendoza* suscrito, el 5 de setiembre de 1991, por los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile, y al cual se adhirió el gobierno de 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. A la vez, reafirmaron su voluntad de cooperar para establecer una convención internacional sobre el tema.

Reunidos en Cartagena de Indias, los presidentes de los países del Grupo Andino suscribieron, el 4 de diciembre de 1991, la *Declaración de Cartagena* sobre la 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 éstas nucleares, bacteriológicas (biológicas), tóxicas y químicas y abstenerse de almacenar o adquirir tales armas. Anuncian la voluntad de ser signatarios originales de una convención sobre la prohibición de estas armas.

El compromiso asumido por los países de la región en Tlatelolco, los acuerdos nucleares de Foz de Iguazú, los Compromisos de Mendoza y la Declaración de Cartagena de Indias, permiten avanzar hacia la constitución de una zona libre de armas de destrucción masiva en América Latina y el Caribe. Estos avances en los temas centrales abren renovadas oportunidades de concertar políticas y establecer acuerdos y compromisos que tengan, entre otras áreas, como perspectiva la

reducción multilateral, balanceada y verificable de fuerzas, en función de los intereses de la región. En el marco de la conceptualización de la cooperación para la paz, se pueden desarrollar acciones que generen oportunidades para avanzar hacia esa meta; entre estas acciones se pueden destacar las MCM.

### El control de conflictos en América Latina

La región latinoamericana fue durante el período de guerra fría la zona de mayor estabilidad y de mayor grado de paz del planeta. A ello contribuyó la certidumbre de sus actores estatales sobre el espacio territorial que ocupan y sobre su reconocimiento internacional de esta situación. En la región se puede hablar de estados consolidados en lo territorial y que no sufren tensiones por conflictos de nacionalidad en su interior. Las diferencias étnicas hasta el momento, no se expresan como diferencias y conflictos nacionales al interior del estado, como sí ocurre en otros continentes. América Latina es una región con un bajo nivel de conflicto interestatal, a ello ha contribuido una práctica de respeto al derecho internacional y a que el peso e influencia desde el sistema internacional estuviese radicado en un solo superpoder. Ser una zona monopolar en lo estratégico-militar alejó muchas facetas del conflicto este-oeste de la región. Cuando la rivalidad de las superpotencias se expresó en la región, ésta tuvo un alto costo, los resultados de la crisis centroamericana lo muestran con claridad.

América Latina es la región del mundo que en relación con su producto posee el más bajo gasto militar<sup>13</sup>. Sin embargo, como "costo de inversión" es importante en relación con otras áreas de necesidad. El gasto/inversión militar compite con el gasto/inversión en desarrollo. En una situación de estabilidad y de distensión y cooperación el costo de oportunidad se expresa como efecto

negativo, frente a una potencialidad real positiva generadora de crecimiento. Hay una competencia real por las divisas. El fin de la URSS visto desde la perspectiva del gasto militar muestra esta tensión y competencia por recursos, a la vez que confirma la visión histórica de Paul Kennedy<sup>14</sup>. Pero esta competencia por las divisas para la adquisición de armas se produce en el norte y en el sur. "Más del 60% de todas las armas convencionales se venden en el Tercer Mundo"<sup>15</sup>. Con el fin de la guerra fría ¿es posible una reducción en esta región?, ¿sobre qué bases?, ¿debe tener un carácter global, subregional o bilateral?, ¿debe tener como meta reducir en una proporción determinada?

Si no existe certidumbre en la satisfacción de los intereses de seguridad no podrá haber reducción de fuerzas. El nivel de certidumbre es una condición incremental y está referida a las percepciones de amenaza y la posibilidad de actuar sobre las causas y los condicionamientos de ellas. En general, los países pequeños y las potencias medianas tendrán una percepción de mayor seguridad, cuando se sumen una serie de factores asociados a la seguridad, produciendo un fenómeno caracterizado por la progresividad. De estos factores destacamos cinco: i) se visualice una situación global de distensión, ii) estabilidad regional y nacional, iii) ausencia de conflictos fronterizos o focos de tensión, iv) la aceptación de un cierto equilibrio de fuerzas previo, v) coincidencias político-económicas que fijan un derrotero común.

La conjunción de los factores señalados tiende a establecer un espacio para un equilibrio y para una eventual reducción balanceada, progresiva, y verificable de fuerzas, a la par de un incremento en la cooperación. En el caso latinoamericano estos factores deben expresarse en:

- 1) Ausencia de percepción de amenaza desde el norte desarrollado. Expresada en viejas políticas

imperiales/intervencionistas/unilaterales. También pueden aparecer referidas a nuevos temas como las drogas o el medio ambiente.

- 2) Ausencia de percepciones de amenazas de carácter regional/vecinal. Estas pueden expresarse en las más variadas formas desde el desborde de focos de subversión, pasando por percepción de desestabilización regional a incrementos de la capacidad militar.
- 3) Comunalidad de metas y convergencias en políticas centrales en relación con los temas globales, regionales con las metas nacionales. Esto significa avanzar en la coordinación de política exterior y la concertación en políticas macroeconómicas.
- 4) Un reconocimiento de la existencia de áreas estratégicas diferenciadas, Centroamérica, el Caribe, Suramérica.
- 5) La existencia de institucionalizaciones y roles diferenciados en esas áreas de las fuerzas armadas, lo que se expresa en tradiciones distintas.
- 6) El desarrollo de medidas previas, en particular el fomento de las MCM.

En la región se pueden detectar importantes avances en algunos de los factores claves: los acuerdos sobre la proscripción de las armas de destrucción masiva, en especial las nucleares; la coordinación de políticas, donde el fomento a la democracia tiene un peso central; avances en la conformación de percepciones regionales, subregionales y plurinacionales; la función de interlocución de las distintas agrupaciones de países ayuda a este objetivo, por ejem-

plo, Grupo Andino, Grupo Centroamericano, Grupo de los Tres, Mercosur, consultas bilaterales. Finalmente, puede indicarse que la región muestra una tendencia hacia la recuperación económica, lo que ayuda a una visión positiva de carácter global.

El hecho que la región tenga un bajo nivel de conflicto no significa que éstos no existan. Por el contrario es necesario reconocerlos y se requiere tomar todas las medidas de prevención, manejo y control capaces de revocar las condiciones que generan el conflicto. ¿Cómo limitar el conflicto?, ¿sobre qué bases generar e incentivar la cooperación que busca el beneficio mutuo? La producción de las MCM puede jugar un rol clave al establecer la secuencia de progresividad que permita llegar a la ejecución plena de una política de cooperación para la paz.

#### Las medidas de confianza mutua<sup>16</sup>

La percepción de amenazas refleja los temores que se detectan sobre un estado en una situación dada. Desde este punto de partida, si no se toman las medidas pertinentes, se produce una secuencia que puede, por su propio desarrollo, terminar incrementando o produciendo un conflicto efectivo. La secuencia es la siguiente:

Temor, percepción de amenaza, adquisición de medios materiales, aumento de la tensión, espiral de adquisiciones, desborde, continuidad de las incertidumbres, posible escalada, regionalización, intervención de las potencias.

El desarrollo de las MCM busca incidir a lo largo de la secuencia descrita, intentando reducir el nivel de tensión y estableciendo mecanismos que no eliminan el conflicto, pero sí la sorpresa en su aparición. Están destinadas principalmente a prevenir errores de cálculo o fallas de comunicación. Sin embargo,

las MCM van más allá de los aspectos propiamente militares. Las MCM en los países del sur, superan el ámbito militar, dado que muchas de las percepciones de amenazas no provienen del ámbito militar. Con ello se reafirma que la seguridad es un concepto global de carácter relacional. La aplicación de las MCM posibilita el desarrollo de otros canales de comunicación, además del diplomático/oficial.

La experiencia latinoamericana, en especial la centroamericana, ha mostrado las consecuencias negativas de la globalización de los conflictos. Cuando intervienen las superpotencias priman sólo sus intereses, no hay espacio para la satisfacción de los otros intereses involucrados. Por el contrario, esta misma experiencia mostró lo positivo de las soluciones regionales. Estas posibilitan la inclusión de los intereses nacionales en conjunción con los regionales. Si se mira hacia otras áreas se constata una situación similar, por ejemplo, Corea o el Medio Oriente.

Las MCM se han aplicado a lo largo de la historia. En la segunda posguerra se desarrollaron inicialmente sólo como práctica entre las superpotencias entre las décadas de los 50/60; el desarrollo del "teléfono rojo" correspondió a esta etapa. En la década de los setenta adquirió un sello eminentemente europeo, como parte del proceso iniciado en 1975 en Helsinki, continuando en Madrid y Estocolmo, y que culminó en el Tratado de París<sup>17</sup>. En la década de los ochenta América Latina desarrolló una rica experiencia y un proceso progresivo de medidas específicas, muchas de las cuales aún están en marcha. El proceso de Contadora y luego el de Esquipulas son expresiones de esta práctica en el conflicto centroamericano. Las reuniones regulares, que ya llevan más de un quinquenio, establecidas entre los altos mandos de Argentina y Brasil, entre Argentina y Chile y entre Chile y Perú conforman una de

las expresiones de desarrollo de las MCM en el Cono Sur de América Latina. Tanto la experiencia europea como la latinoamericana muestran la importancia de la institucionalización. La construcción de mecanismos operativos es clave. Sin construcción institucional no hay avances significativos y perdurables.

Las MCM forman parte de la cooperación para la paz y su desarrollo e institucionalización posibilita avanzar en la construcción de nuevas formas del derecho internacional, que tienen como propósito avanzar hacia una seguridad común, en el sentido que la definió la Comisión Palme. Las MCM permiten transitar desde los conceptos de seguridad autónoma a la seguridad cooperativa. Esta última presupone que los intereses de las distintas partes son considerados. La seguridad común se alcanza cuando se es capaz de percibir que la propia seguridad radica en la seguridad del adversario. La seguridad absoluta no existe por el hecho de que la seguridad es relacional y se aplica con referencia a otra. La seguridad es cada día más una empresa común, al igual que el desarrollo y la paz y sólo puede ser alcanzada por medio de la cooperación.

Por referidas a situaciones históricas diferentes y por su vinculación directa con procesos de negociación, las MCM no poseen una sola definición, por ello bajo un mismo nombre pueden haber prácticas distintas o acciones similares pueden ser ubicadas en conceptualizaciones diferentes<sup>18</sup>. De allí la importancia y rol que tanto en los organismos especializados de Naciones Unidas, como el papel que los diplomáticos, militares y los académicos pueden desempeñar en la búsqueda de definiciones adecuadas. Organismos como la Junta Interamericana de Defensa (JID) pueden cumplir un rol determinantetanto en la codificación de las MCM, como en la elaboración de medidas específicas aplicadas a la realidad hemisférica. En

la posguerra fría un rol efectivo, tendiente a fomentar la cooperación para la paz y la estabilidad regional de la JID, puede estar referido a promover el desarrollo de las MCM específicas, según el tipo de conflicto y las percepciones de amenazas que en la región están surgiendo.

La diferenciación entre el "conflicto objetivo" y las "percepciones construidas", es una primera tarea que no siempre es fácil de realizar. La definición del concepto y los contenidos que involucra, deben estar en directa relación con la posibilidad de que sean operacionalizados y que canalicen las acciones, produciendo una mayor confianza, la cual abre oportunidades a una negociación sobre los aspectos referidos al desarme.

Uno de los principales debates sobre el concepto de Medidas de Fomento de la Confianza Mutua es el referido a su amplitud. Las definiciones más restrictivas, que se concentran en medidas de carácter militar, provienen en general de los países del norte desarrollados. Las definiciones y conceptualizaciones más amplias provienen desde el sur<sup>19</sup>. La aplicación de medidas específicas, en cualquiera de las dos interpretaciones, supone una definición común previa, la determinación de cuál es el "área de conflicto". La objetivación de los intereses de las partes que no son compatibles, ni complementarias y que su prosecución genera oposición, resistencia, tensión, conflicto o confrontación. El carácter restrictivo o incremental de la definición debe, a nuestro juicio, tener una respuesta pragmática. Es decir, estar en función de las facilidades o las dificultades que presenta al momento de negociar o establecer compromisos. En la teoría de la negociación no hay una preferencia hacia algún polo y en general el punto se pone en función de alcanzar resultados de beneficio mutuo.

Las MCM son acciones con una

vinculación de reciprocidad necesaria, no necesariamente equivalente, pero sí paralela en el tiempo y de rápida secuencia. De esta forma se alcanzará un efecto de progresividad. Un paso es seguido por otro, siempre y cuando la contraparte esté cumpliendo con el compromiso recíproco. En este sentido, las MCM no son "declaraciones" o "compromisos", sino que son "acciones" efectivas susceptibles de ser evaluadas y verificadas. Entre las acciones referidas a la seguridad militar se encuentran la información, la notificación, la observación y la estabilización. La transparencia y la simetría o correspondencia son claves en las acciones en la esfera político-estratégica. En ambos tipos de acción la verificación es determinante en el éxito del proceso. La transformación de los compromisos en acciones que son observadas, permite la estructuración de regímenes internacionales específicos. Los casos de Tlatelolco, del proceso de Esquipulas o los acuerdos argentino-brasileños han generado regímenes regionales y subregionales particulares.

Como características de las MCM se destacan la transparencia, la predictibilidad, la comunalidad, la correspondencia (balance y simetría), la restricción, la comunicación, la verificación. La aplicación de las MCM establece una transferencia de competencias nacionales a lo subregional, a lo regional o a la internacional. La experiencia ha demostrado que el traspaso de competencias es más fácil al ámbito subregional y regional que al internacional. Los procesos de Contadora, de Esquipulas, del Grupo Andino, del Mercosur, son ejemplos de esto y reafirman el rol positivo de la acción regional.

Este proceso de transferencia de competencias se ve facilitado cuando hay definiciones e intereses compartidos. Hoy América Latina en lo político, ve en la consolidación de la democracia un interés compartido sobre el cual

asume compromisos y acciones en lo regional. A la vez en lo económico, la profundización de los acuerdos de integración económica para lograr una mejor inserción comercial internacional, refuerzan la comunalidad de metas, facilitando los acuerdos en el área de seguridad. En esta última, la eliminación de las tensiones fronterizas es clave.

### Los retos de la nueva agenda

Los principales conflictos a los que debe hacer frente la región tienen un carácter *interméstico*. Los de origen nacional tienen impacto en otros países o regiones, con lo que se condicionan acciones y opciones, tanto en el origen como a lo largo de una cadena. Los ejemplos más claros son los referidos al terrorismo, el tráfico de estupefacientes y opciones en relación con el medio ambiente. Las amenazas de carácter global, como la protección del ecosistema, pueden servir de base para afectar o amenazar los componentes básicos de la soberanía nacional.

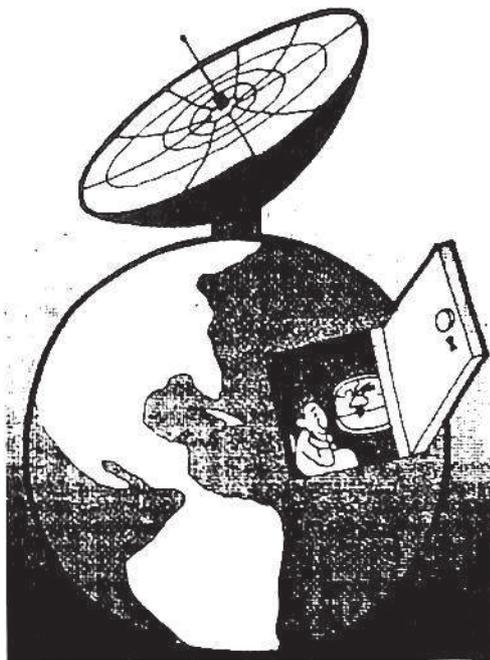
Muchos temas referidos al carácter, las formas de control y solución de tipo global o multilateral, que estuvieron sumergidos durante la guerra fría, aparecen con gran fuerza. Ellos conforman hoy, parte de la nueva agenda en lo político y en lo estratégico; en lo económico y en lo comercial; en la cultura y en la religión. En el primer ámbito, que es el que se privilegia en este trabajo, cuestiones como la democratización, los derechos humanos y las relaciones cívico-militares definen aspectos cruciales de la estabilidad en lo político. La producción, elaboración, tráfico y consumo de drogas conforman un *issue* clave, que afecta las proyecciones básicas del poder y la proyección internacional del Estado. Las relaciones comerciales, los flujos migratorios y la protección del ambiente son temas nuevos y que no eran parte de los temas claves o de aquéllos en que se encasillaban las relaciones durante la confrontación este-

oeste (allí primaban las percepciones de amenazas militares de origen externo).

Una nueva agenda internacional, la agenda hemisférica tendrá un menor peso en los asuntos de seguridad tradicionales y aparecerán nuevas temáticas como las referidas al libre flujo comercial, al medio ambiente y su preservación, al tráfico de drogas. *El sistema internacional se mueve desde las relaciones de seguridad a las relaciones internacionales de mercado.* En esta transición los condicionantes internos o externos pierden peso en sí mismos. Se refuerzan las vinculaciones complejas que produce la relación interno-externo, generando un fuerte peso en los aspectos *intermésticos*. Otras cuestiones claves de la nueva agenda, son temas que resurgen en el nuevo contexto. En efecto, problemas tales como la pobreza, la equidad, el crecimiento y el desarrollo que habían sido olvidados y que fueron politizados en el contexto del conflicto bipolar resurgen. La nueva agenda posee un fuerte componente técnico y en general las soluciones desbordan las fronteras nacionales, de allí que la cooperación multilateral sea clave. Es en este contexto donde hay que evaluar la reestructuración y las alternativas y los conceptos heredados de la institucionalidad mundial, hemisférica y regional destinada a la prevención de conflictos.

Este conjunto de aspectos reseñados nos muestran cómo la gama de opciones abiertas con el fin de la guerra fría, no tienen un solo elemento determinante. De hecho, la pérdida de importancia estratégica relativa de Suramérica como consecuencia del fin de la guerra fría pudiera posibilitar un mayor espacio para la cooperación, pero también para las percepciones que, sobre la base del argumento de marginalización estratégica global, busquen generar un espacio para la aplicación, reivindicaciones tradicionales o para el ejercicio de políticas de poder.

La desregulación del orden internacional producido por el fin de la guerra fría, no asegura en forma simultánea la aparición de nuevos regímenes internacionales de cooperación. Esa es la tendencia que aparece con más fuerza. Para que ésta se afiance debe avanzarse en la consolidación



democrática y la estabilidad política, en el establecimiento de nuevas pautas de relación hemisféricas, en particular con Estados Unidos y en la solución a los desafíos planteados por la nueva agenda. Es aquí donde cabe la aplicación y el fomento de propuestas tendientes a la aplicación de las MCM, y a la evaluación de las posibilidades de negociación para establecer regímenes de equilibrio y una tendencia hacia una reducción multila-

teral, balanceada y verificable de fuerzas. cionalización del Grupo de Río, permiten señalar que las opciones de regulación institucionalizada, de carácter multilateral, de los posibles conflictos será importante, en el caso de los conflictos tradicionales. Es decir, conflictos vinculados a políticas de poder, los cuales se expresan principalmente en litigios territoriales o en percepciones de amenaza al balance militar. También esta trama de vínculos posibilita una acción eficaz

teral, balanceada y verificable de fuerzas.

Los acuerdos en materia de seguridad, aunados al incremento de las acciones de concertación económica, y al amplio consenso político, a lo que se debe agregar las posibilidades de renovación efectiva de la OEA y la institu-

en la promoción y defensa del sistema democrático.

Sin embargo, en el tratamiento de los temas globales emergentes, de carácter hemisférico, no hay una buena tradición de regulación por la vía jurídica, ni mecanismos operativos claros capaces de satisfacer, en tiempos adecuados, los intereses de las partes. Es en este ámbito donde debe aparecer con claridad la urgente necesidad de institucionalizar diversos foros hemisféricos. Sin ese diálogo, el tratamiento adecuado de los diferentes temas se empantará. La institucionalidad hemisférica debe proveer mecanismos de comunicación adecuados para reconocer los diferentes intereses presentes. No se requieren nuevos tratados, o una gran cantidad de ellos, más bien un mal manejo de los existentes se pueden transformar en fuente de conflictos. De allí que la renovación de los existentes es clave. La posguerra fría puede transformarse en la oportunidad para generar una nueva red de vinculación hemisférica, que afiance la cooperación y la paz. La voluntad política, los cursos de acción y las decisiones que están tomando los actores claves apunta en esta dirección.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. Edgardo Mercado Jarrin. **Un sistema de seguridad y defensa sudamericano**. CEPEI. Lima, 1989.
2. Augusto Varas. **La política de las armas en América Latina**. FLACSO. Santiago, 1988.
3. Robert W. Cox. "Globalización, multilateralismo y posibilidades de elección", en **Trabajo en Progreso**. Universidad de las Naciones Unidas. Vol. 13, Nº 1. Julio de 1990.
4. Organización de Estados Americanos. **Informe del grupo de reflexión sobre el sistema interamericano**. AG/doc. 2695/91.
5. En la IV Cumbre Presidencial del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, Caracas-Venezuela; 11-12 de octubre de 1990; se acordó su ampliación invitando a participar a los presidentes de Bolivia y Paraguay, a un representante de los países centroamericanos y de la comunidad de los países caribeños. De esta forma el mecanismo quedó compuesto por: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, y los representantes de Centroamérica y del Caribe.
6. Naciones Unidas. **Estudio sobre los Conceptos de Seguridad**. A/40/553. Agosto de 1985.
7. Manuel Becerra R. **El derecho a la paz y el derecho internacional del desarrollo**. México, 1988.
8. Naciones Unidas. **Derechos Humanos: recopilación de instrumentos internacionales**. ST/HR/1/Rev. 3. Nueva York, 1988.
9. Augusto Varas. "La cooperación regional para la paz: relaciones exteriores y defensa nacional", en **Cono Sur**. Vol. VIII, Nº 2, marzo-abril de 1989. FLACSO/Chile. Santiago, 1989.
10. La acción de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) en este campo, como en casi todos los ámbitos, es muy importante tanto por fomentar una política de acercamiento, por la promoción de diagnósticos, como por las labores de docencia y formación.
11. Discurso ante el Congreso de Brasil. 3 de diciembre de 1990.
12. Discurso al Congreso Argentino. 5 de diciembre de 1990.
13. Daniel P. Hewitt. "Military Expenditure: international comparison of trends". **IMF Working Paper**. 1991. Manuscrito no publicado.
14. Paul Kennedy. **The rise and fall of the great powers**. Londres. 1988.
15. Saadet Deger y Somnath Sen. "Desarme, desarrollo y gastos militares", en **Desarme**. Vol. XIII, Nº 3, 1990. Naciones Unidas. New York.
16. Sobre la materia véase CLADDE, FLACSO, RIAL. **Confianza Mutua en América Latina**. Estudio Estratégico de América Latina 1988. Santiago, 1988. Hugo Palma, **Medidas de Confianza Recíproca**. Documento de Trabajo, Comisión Sudamericana de Paz, ILET, 1988.
17. Carta de París para una nueva Europa. 21 de noviembre 1990. En la concepción europea generada en los 80, las MCM estaban referidas a un aspecto militar específico.
18. Naciones Unidas. "Confidence and Security-building Measures: From Europe to other regions". **Disarmament, Tropical Paper Nº 7**. New York, 1991. Este trabajo recoge las discusiones de un seminario sobre el tema realizado en Austria, Viena, en 1991. Allí los representantes latinoamericanos sostuvimos que en la región había una muy larga experiencia en la materia, pero que no fue conceptualizada como MCM. Más aún cuando a las nociones originales de confianza se le agregó una segunda denominación en la práctica europea, "y de seguridad". Es por ello que en los últimos documentos europeos en la materia se habla de Medidas de Confianza Mutua y Seguridad. En esta oportunidad el Embajador Hugo Palma, de Perú, señaló que posiblemente en el futuro se agregue el desarme al concepto, dada la evolución que se percibe en Europa sobre la materia.
19. En el seminario que hemos hecho referencia, el representante de Tanzania señalaba que la experiencia europea estaba marcada por el conflicto ideológico y la división militar este-oeste. En los países de Africa el conflicto principal es por el poder y la democracia, allí son conflictos internos, políticos y étnicos, que se expresan sobre fronteras internacionales que dividieron a las comunidades étnicas. Las MCM deben servir, para avanzar rápido hacia el desarme.