



Esquemas de seguridad en América Latina. Las medidas de foment de la confianza

Autoría: Diamint, Rut

Año de publicación: 1998

¿Cómo citar este trabajo?

Diamint, R. (1998). "*Esquemas de seguridad en América Latina. Las medidas de foment de la confianza*". [Working Paper. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella. <https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/13420>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0 DEED)

Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

WORKING PAPER N° 51

**ESQUEMAS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA.
LAS MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONFIANZA**

Rut Diamint *

Mayo de 1998

RESUMEN: En América Latina se está pasando de un patrón de vinculación en el que la seguridad nacional estaba al tope de la agenda de relaciones exteriores a un proceso guiado por la cooperación, la integración y la mutua interdependencia. En este trabajo se revisan las instituciones y organismos que regulan las políticas de defensa y seguridad. Las nuevas formas de relacionamiento tienen como finalidad fomentar la confianza, promover la estabilidad y prevenir los conflictos, que en definitiva, hacen más transparentes las políticas tanto internas como externas y profundizan la democracia.

* Rut Diamint
Departamento de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Torcuato Di Tella
Miñones 2159/77
(1428) Capital Federal - Argentina
rut@utdt.edu.ar
Fax: (541) 784-0089

**ESQUEMAS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA.
LAS MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONFIANZA.**

INDICE

1. INTRODUCCIÓN-----	3
2. CONTROL DE ARMAMENTOS-----	4
2.1. <i>El control de armamento nuclear</i> -----	4
2.2. <i>Acuerdos y procesos de verificación de armas químicas</i> -10	
2.3 <i>Los registros de armas regional y global</i> -----	14
3. LA SEGURIDAD REGIONAL -----	15
3.1. <i>La OEA en proceso de cambio</i> -----	15
3.2. <i>La OEA y las CSBMs</i> -----	18
3.3 <i>El Grupo de Río</i> -----	20
3.4. <i>La resistencia a las CSBms</i> -----	22
3.5 <i>La reunión de Ministros de Defensa</i> -----	26
4. UN PROGRAMA INCONCLUSO-----	28
4.1. <i>La Cuestión de la Junta Interamericana de Defensa</i> ----	28
4.2. <i>Los Memorándum de Entendimiento</i> -----	31
4.3. <i>El debate de la seguridad</i> -----	33
4.4. <i>La cuestión del narcotráfico</i> -----	35
5. OBSERVACIONES FINALES -----	38

Esquemas de Seguridad en América Latina.

Las Medidas de Fomento de la Confianza.

1. Intrducción*

La cooperación entre los países de América Latina ha mejorado substantivamente: se renovaron los organismos de integración económica, se incrementaron las relaciones entre los estados y prosperó la ejecutividad de las instituciones internacionales. Este notorio avance de la integración regional coexiste con viejas concepciones geopolíticas y con la permanencia de sectores internos que miran los vecinos como potenciales enemigos.

En el continente, los riesgos de confrontaciones armadas son limitados. En los últimos años se perfeccionaron los regímenes de control de armas y se progresó en la implementación de Confidence and Security Building Measures (CSBMs)¹. Pero, el régimen de seguridad que regula los conflictos y las amenazas se mantiene formalmente vigente desde fines de la década de los cuarenta. A ello se agrega el control político de las fuerzas armadas, remanente no resuelto de la historia política de estas naciones y el surgimiento de nuevas amenazas²

* Este trabajo fue realizado para el Handbook sobre Medidas de Fomento de la Confianza, preparado por el Henry L. Stimson Center, de Washington.,

¹ A partir del fin de la guerra fría las preocupaciones tradicionales de seguridad fueron cambiando hacia un manejo preventivo de las mutuas relaciones de defensa. Las instituciones construidas en la guerra fría eran alianzas militares basadas en concepciones bipolares enfrentadas. El concepto de prevención, dentro de un enfoque cooperativo, requiere de una percepción horizontal y compartida de los problemas y soluciones para los riesgos y amenazas de los estados. Las Medidas de Confianza Mutua tienen fundamentalmente un peso simbólico y se construyen a través de múltiples conexiones, en donde la reciprocidad es el código de conducta básico. El papel de las Medidas de Confianza Mutua es el de reducir los riesgos de un enfrentamiento, notificando las capacidades y actividades defensivas de un estado y haciendo transparentes las percepciones para las cuales se mantiene un aparato militar.

² Una de las cuestiones más confusas de la actual definición de las políticas de defensa latinoamericanas se basa en la respuesta que los gobiernos elaboran frente a la presión norteamericana de involucrar a los militares en el control del narcotráfico. Para algunos países (Colombia, México, Perú, Bolivia, algunos estados caribeños) esa es una cuestión de estado. Y por lo tanto, la respuesta debe incluir a las fuerzas armadas. Para otros, (Brasil, Chile, Uruguay) los militares deben intervenir en la defensa externa. Un tercer

(narcotráfico, criminalidad organizada, migraciones ilegales y agresiones ambientales). Todos estos temas no pueden desestimarse a la hora de evaluar el futuro latinoamericano.

En este trabajo describe la estructura de seguridad hemisférica, resaltando especialmente las medidas de fomento de la confianza (Confidence and Security Building Measures, CSBMs). Estas iniciativas constituyen un nuevo enfoque para la vinculación externa de los países de América Latina. La sección dos se ocupa de los regímenes de control de armas nucleares, químicas y los registros de armas convencionales. En la sección tercera, se presenta el marco de seguridad regional y los cambios que se han producido desde el fin de la guerra fría. En el apartado cuarto, se evalúa el funcionamiento de las instituciones de seguridad hemisférica.

2. Control de armamentos

2.1. El control de armamento nuclear

Gran parte de la cooperación en seguridad se alcanzó gracias a que paralelamente al recambio de las tendencias de la guerra fría, se solucionaron las cuestiones referentes a las armas de destrucción masiva. América Latina es una zona libre de armas nucleares. En el año 1967 se había acordado, por iniciativa de México, un tratado de prohibición de ensayo, uso o almacenamiento de armas nucleares. Pero el acuerdo no se había implementado ya que ni Argentina, ni Brasil, los dos únicos países del continente que tenían desarrollos nucleares, habían ratificado el tratado. Hacia mediados de los años '80 se produjo un vuelco en las relaciones de ambos países, un nuevo proyecto de vinculación comercial y de occidentalización de sus políticas, que lleva un acercamiento gradual y profundo en la búsqueda de confianza y cooperación. Como consecuencia de la nueva política nuclear

grupo comienza a aceptar el discurso de Estado Unidos (Argentina, Paraguay, Ecuador,). El desarrollo de tareas de control interno por parte de la fuerzas armadas es un riesgo, ya que puede re-militarizar a la sociedad y debilitar a las democracias.

común de ambos países se puso en práctica del Tratado de Prohibición de Armas Nucleares en América Latina, conocido como el Tratado de Tlatelolco.

El progreso en el control de los desarrollos nucleares está asociado a cuestiones internas de Argentina y Brasil. La necesidad argentina de obtener un mejoramiento en las relaciones con Brasil, frente a un creciente deterioro de las relaciones con Chile, llevan a que en 1980 se produzca un viraje en la consistente política nuclear del país, considerada la más avanzada de América Latina.³ A través del Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo y Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear, los gobiernos militares de Argentina y Brasil iniciaron una política de transparencia. Uno de sus objetivos era asociarse para superar las limitaciones establecidas por las naciones desarrolladas. Para Argentina, el acercamiento con Brasil era producto de un análisis estratégico que partía de la imposibilidad de tener dos frentes hostiles al mismo tiempo. Las relaciones con Chile, habían empeorado en 1978 a raíz de la disputa en la zona del canal de Beagle y a Brasil sólo podía interesarle como carta de negociación un mayor control sobre la supremacía nuclear argentina.

A partir de 1984, durante el gobierno del Dr. Alfonsín, se retoma el acercamiento con Brasil y uno de los temas de negociación sería el de los mutuos desarrollos nucleares. El Dr. Alfonsín pasó la administración de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CONEA) a manos civiles, quitando a la Armada Argentina el permanente control de la comisión. A pesar de ello, esta política de control no implicaba la aceptación de los regímenes internacionales que eran percibidos como discriminatorios.⁴ El objetivo inicial era la promulgación de una ley nacional que garantizara el uso pacífico de la energía nuclear. El gobierno de Brasil

³ Así lo reconocía los Estados Unidos: "La Argentina tiene el programa de energía nuclear más avanzado de América Latina". En *U.S. Department of State Dispatch*, Agosto 5 de 1991, pg. 572.

⁴ El Canciller Dante Caputo expresó en la Conferencia de Desarme el 28 de febrero de 1984: "Mientras una gran mayoría de países están sujetos a las salvaguardias del OIEA, un número de países industrializados (los miembros del EURATOM, Japón) se benefician de un sistema especial diseñado para proteger sus secretos industriales". Documento de la Conferencia de Desarme CD/PV 245.

percibía a los regímenes internacionales de forma similar al argentino.⁵ Estas coincidencias permitieron avanzar en pos de una política de cooperación en el tema nuclear.

En noviembre de 1985 el Presidente Alfonsín y el Presidente Sarney firmaron la Declaración Conjunta de Foz de Iguazú para promover la cooperación entre ambos estados. Una de las medidas que surgió de dicha declaración fue la conformación de un grupo de trabajo sobre Política Nuclear, con el propósito de proveer una cadena regular de discusión de las políticas nucleares. La siguiente reunión en Brasilia dio pie a las visitas recíprocas de las instalaciones nucleares. En julio de 1987 el Presidente Sarney visitó la planta de enriquecimiento de uranio de Pilcaniyeu en Argentina y en abril de 1988 el Dr. Alfonsín inspeccionó la instalación de Aramar en Brasil, de enriquecimiento de uranio por el método de centrifugación gaseosa. Se continuó con la visita a la planta argentina de Ezeiza, realizada por el presidente Sarney en noviembre de 1988. Esta agenda aumentaba la capacidad de control de los respectivos programas nucleares.⁶

El salto político se daría en noviembre 1990, cuando los presidentes Carlos Menem y Fernando Collor de Mello suscribieron "La Declaración de Foz de Iguazú sobre Política Nuclear Común", por medio de la cual se abrieron las mutuas instalaciones nucleares y se dieron signos concretos a la comunidad internacional acerca de la vocación pacífica de ambos desarrollos tecnológicos. Los objetivos de ambos presidentes confluían en el logro del acuerdo: en el caso del Presidente Menem, se buscaba reinsertar a la Argentina dentro del grupo de países occidentales y disminuir el perfil conflictivo que se había ganado a través de la Guerra de las Malvinas y del desarrollo del misil Cóndor II. Estos cambios partían de una evaluación muy negativa acerca de los beneficios que el país había obtenido con sus políticas de confrontación y de autonomía frente a las potencias occidentales.⁷ En el caso del Presidente Collor, su política de redistribución de las alianzas políticas internas y la

⁵ Ver John E. Redick, Julio C. Carasales y Paulo S. Wrobel, "Nuclear Rapprochement: Argentina, Brazil, and the Nonproliferation Regime", en *The Washington Quarterly*, Cambridge, MA, winter, 1995, pg.108.

⁶ En John E. Redick, Julio C. Carasales y Paulo S. Wrobel, op. cit. pg 112.

⁷ No debe descontarse la presión norteamericana ejercida a través de la vinculación temática de cuestiones bilaterales para que se alcanzara ese nuevo perfil exterior.

reorientación de la política de no proliferación para contribuir al desarrollo nacional,⁸ derivaron en un creciente control sobre la autonomía militar y como señal de sus intenciones, cerró la planta de ensayos nucleares secretos de Cachimbo.

En la declaración de Foz de Iguazú se comprometían a renunciar a los ensayos nucleares de dispositivos explosivos; a crear un sistema de contabilidad y control de materiales nucleares; a establecer un régimen de verificación siguiendo los lineamientos de la OIEA y a adherir al Tratado de Tlatelolco. En los 45 días siguientes se realizó un intercambio de información sobre todas las instalaciones nucleares, una declaración inicial de inventarios y se comenzó a negociar un acuerdo de salvaguardias con la OIEA.

En Guadalajara, en el marco de la Cumbre Iberoamericana, el Presidente Menem y el Presidente Collor, el 18 de julio de 1991, firmaron *el Acuerdo para el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear*, por el cual los dos países se comprometieron a abstenerse de ensayar, usar, fabricar o adquirir la posesión del arma nuclear. Este acuerdo, que fue aprobado por el Congreso por Ley 24.046., creó un Sistema Conjunto de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC)⁹ y la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control (ABACC), que tendría amplias funciones de verificación a través de un sistema de inspecciones.¹⁰ Asimismo, facultaba la ampliación de este régimen bilateral para implementar un sistema de salvaguardias con la agencia internacional. Este acuerdo cuatripartito de salvaguardias totales, que fue firmado en Viena el 13 de diciembre de 1991 y aprobado en Argentina por Ley Nº 24.113, tiene como objetivo principal complementar el Convenio bilateral al permitir que todas las actividades nucleares de la Argentina y Brasil sean transparentes para la comunidad internacional.¹¹

⁸ John R. Redick, "Latin America's Emerging Non-Proliferation Consensus", en *Arms Control Today*, Washington, D.C., marzo de 1994.

⁹ El SCCC es un conjunto de procedimientos para verificar que los materiales nucleares presentes en todas las actividades nucleares no sean desviados hacia usos no autorizados por los términos del acuerdo.

¹⁰ Los inspectores (cerca de cincuenta, veinticinco por cada país) responden únicamente al ABACC y surgen de una lista de nombres propuestos por cada delegación a la Comisión. Hasta el momento no ha sido rechazado ninguno de los inspectores propuestos.

¹¹ Una de las consecuencias de estos acuerdos fue la implementación de un régimen de control de las exportaciones sensitivas y de material bélico en Argentina (Boletín Oficial 14/4/92 Dec. 603/92) y un

Uno de los temas centrales de las negociaciones fue preservar el derecho a la investigación y producción de energía nuclear para fines pacíficos, sin que se vean afectados los secretos industriales, tecnológicos y comerciales.¹² Especialmente Brasil llevó adelante este tema que comprometía la utilización nuclear para la propulsión de cualquier tipo de vehículo, incluyendo submarinos, que quedaban fuera del sistema de inspecciones.

La respuesta internacional fue claramente positiva. El presidente Bush, que había declarado como uno de sus prioridades estratégicas reforzar las herramientas de no proliferación, remarcó en su planificación estratégica que "Argentina y Brasil han acordado aceptar las salvaguardias de la OIEA en todas sus instalaciones nucleares y seguir los pasos para hacer efectivo el Tratado de Tlatelolco que crea en América Latina una zona libre de armas nucleares."¹³

La ratificación por parte de ambos Congresos encontró trabas basadas en los argumentos tradicionales de discriminación de las capacidades nacionales por parte de las potencias. En el caso de Brasil la oposición parlamentaria fue más fuerte que en los representantes argentinos, por ello, en Argentina se llegó a un acuerdo en julio de 1992, mientras que en el país vecino hubo que esperar hasta septiembre del mismo año.

Los pasos siguientes para transparentar la política nuclear fueron las negociaciones entre Argentina, Brasil y Chile para modificar algunas pautas del Tratado de Tlatelolco con el fin de alcanzar su ratificación total.¹⁴ Pese a que Chile no tenía desarrollos nucleares, se había negado a ratificar hasta tanto no lo hicieran los otros dos países. El llamado a Chile, para efectuar las modificaciones en forma conjunta, se justifica en las intenciones argentinas de generar una medida de fomento de la confianza, cuyo objetivo era establecer el equilibrio

régimen similar en Brasil. Los fundamentos, en ambos países, referían a la utilización pacífica tanto de armamento nuclear, como de su desarrollo espacial, químico y biológico.

¹² Ver art. II del Acuerdo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil para el uso exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear.

¹³ George Bush, *National Security Strategy of the United States. 1991-1992*, Brassey's Inc., Virginia, 1991, pg. 62.

¹⁴ En el discurso de incorporación, Argentina señaló que aún siendo el país con el desarrollo nuclear más antiguo de América Latina, el cual incluye el dominio del ciclo de combustible, el diseño y construcción con

estratégico subregional. El 26 de julio de 1992, en forma conjunta, se aprobaron las enmiendas que posibilitarían su ratificación. El 18 de enero de 1994 el gobierno de Argentina y Chile depositaron el instrumento de ratificación del *Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe* y el 30 de mayo de 1994 fue ratificado por Brasil. Un punto esencial de negociación fue la facultad de realizar inspecciones por parte de OPANAL, el órgano de control regional. La solución encontrada fue otorgar la facultad de realizar inspecciones de forma exclusiva a la OIEA. Con la ratificación del Protocolo Adicional II por parte de Francia y la adhesión de Cuba, América Latina se convirtió en la primera zona libre de armas nucleares.

Como paso final, bajo el gobierno de Menem, Argentina adhirió al TNP, fundado en el hecho de que las medidas tomadas en el campo nuclear y los controles que efectuaba la OIEA tenían el mismo alcance que el TNP, y por coherencia política se debía adherir al mismo.¹⁵ Como efecto de ello, participó en las negociaciones de revisión del Tratado llevadas a cabo en Nueva York, en mayo de 1995, siendo parte del grupo creado por Canadá de países amigos del TNP, en el que estaban la mayoría de los países latinoamericanos.¹⁶ Asimismo, el gobierno argentino se comprometió en lograr avances en las negociaciones que se llevan a cabo en la Conferencia de Desarme. El 26 de enero de 1994, la Comisión de Desarme aprobó la negociación de un Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (CTBT), de carácter multilateral y eficazmente verificable. Argentina entiende que el Tratado deberá tener un alcance amplio, incluyendo en el mismo, las explosiones con fines pacíficos.¹⁷

Del mismo modo, en la Reunión de la Conferencia de Desarme de febrero de 1994 se comenzó a negociar las condiciones para de un Tratado no discriminatorio, internacional y

logros tecnológicos propios de una planta de enriquecimiento, tomó la decisión de no desarrollar armamento nuclear y pertenecer al tratado de Tlatelolco y al TNP, decisión que se concretaría pocos años después.

¹⁵ La Argentina se integró al TNP el 10 de febrero de 1995.

¹⁶ Se indicó que la llamada actividad de "pasillo" realizada por los miembros del GRULAC (grupo latinoamericano) fue clave para el éxito de la extensión ilimitada del TNP. Ver Lewis A. Dunn, "High Noon for the NTP", en *Arms Control Today*, julio-agosto de 1995, Washington D.C., pg. 6

¹⁷ Como consecuencia de todas estas acciones, Argentina accedió a formar parte del London Group de países proveedores nucleares.

verificable que prohibiera la producción del material fisionable para armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos conocido como *cut-off*, en el cual Argentina comparte la posición mayoritaria. La última decisión del gobierno argentino ha sido la privatización de la actividad nuclear ¹⁸ y la constitución de un Ente Nacional Regulador que controle la actividad privada.¹⁹

El presidente Cardozo de Brasil presentó al Congreso para su evaluación y posterior adhesión, el proyecto de ingreso al TNP, el 20 junio de 1997. Teniendo en cuenta las pretensiones de Brasil de ser miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se supone que finalmente será miembro del convenio.

Todos estos procesos han solucionado un área de conflicto y desconfianza, que al mismo tiempo era utilizado como argumento para justificar la compra de armamento por parte de los países no productores nucleares. Por ello, los efectos de los acuerdos nucleares no incidieron solamente en la relación de Argentina y Brasil, sino que aportaron elementos para la distensión en todo el hemisferio. De esta forma, se constituyeron en efectivas medidas para el fomento de la confianza y proveyeron fundamentos para la creación de un nuevo esquema de seguridad regional.

2.2. Acuerdos y procesos de verificación de armas químicas

Desde mediados de los años ochenta se intensificaron las negociaciones internacionales para establecer un régimen de control de armas químicas. La Comisión de Desarme fue el núcleo de estas discusiones, y la situación de Irak apresuró la búsqueda de soluciones.

¹⁸ En *Boletín Oficial*, No 28.548, pg.11, 20 de diciembre de 1996.

¹⁹ El Ente Nacional Regulador Nuclear creado por el Decreto 558 del 24 de mayo de 1996 y el 660 del 24 de junio de 1996, tendrá como estructura organizativa un directorio que depende del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Sus funciones son verificar el cumplimiento de las políticas, planes y procedimientos nucleares y verificar las erogaciones realizadas de acuerdo a las normas legales. También vela por la seguridad nuclear y radiológica. Ver *Boletín Oficial*, 28.440, 22 de julio de 1996.

El 5 de septiembre de 1991, Argentina, Brasil y Chile se comprometieron a no desarrollar, producir, adquirir, almacenar, transferir ni usar armas químicas ni biológicas, por medio de la Declaración Conjunta sobre la prohibición Completa de las Armas Químicas y Biológicas, conocido como el *Compromiso de Mendoza*. Poco después Uruguay, Paraguay, Bolivia y Ecuador adhirieron al mismo.²⁰ Este acuerdo imponía la condición de firmar de forma conjunta y originaria la Convención Internacional sobre la Prohibición Completa de las Armas Químicas (CWC).

Con la puesta en vigencia del Decreto 603/92 de control de exportaciones sensitivas, Argentina regularizó su situación a nivel internacional, pidiendo su incorporación al Grupo Australiano, de proveedores de sustancias químicas. Asimismo, contrató un sistema de control de origen francés y se perfeccionó la performance de los agentes de aduana y de inteligencia que pudieran detectar la exportación de esas sustancias.

La Organización Para la Prohibición de las Armas Químicas (CWPO) es la encargada de la administración de la Convención. Cada país deberá crear una Autoridad Nacional para poder cumplir con las obligaciones inherentes a la Convención y servir como nexo con la CWPO. Sin embargo, los países de la región han tenido dificultades para llevar adelante esta obligación.²¹ En algunos casos porque los desarrollos químicos estaban vinculados a industrias militares. En otros, porque las industrias químicas privadas temen la injerencia estatal. Todas las empresas comprendidas dentro de la Convención deberán hacer declaraciones iniciales y anuales de todas las actividades que realizan, de acuerdo con las disposiciones de la Convención y de la CWPO. En terceros, la falta de especialistas o de laboratorios nacionales que puedan realizar la verificación, dilata el cumplimiento de los deberes contraídos. Algunos países centroamericanos entre ellos Guatemala, Honduras,

²⁰ Perú no se incorporó al Tratado pues había presentado una iniciativa conocida como la Propuesta Fujimori sobre la renuncia a todas las armas de destrucción masiva, que consideraba más amplia y abarcativa que el Compromiso de Mendoza. Su propuesta fue elevada al Grupo Río. No alcanzó a legitimarse.

²¹ En principio, la no ratificación norteamericana pone en cuestión la utilidad de la CWC. El gobierno argentino ha llevado el tema de la ratificación norteamericana a reuniones bilaterales de consulta de seguridad y a las reuniones bilaterales con la Agencia de Control de Armamentos y Desarme de EE.UU. (ACDA). Brasil y Chile también han manifestado su preocupación por la ausencia de una aprobación

Nicaragua y Panamá no manifiestan interés, dado que no tienen desarrollos químicos en general. Belice ni siquiera firmó, a pesar del reclamo del Secretario Ejecutivo de CWPO.²²

La CWC tiene un código de protección de la Información Comercial Confidencial (CBI) no relacionada con las armas químicas. El tratado limita los objetivos de una inspección a la verificación del cumplimiento de la Convención, permitiendo la inspección por razones de protección, seguridad o reserva.²³ Pero en los países de América Latina hay interés en conocer las empresas que producen precursores claves para el procesamiento de drogas, sirviendo estos registros, en segunda instancia, como un recurso para el control del narcotráfico.

Se reconocen dos grupos al interior de la Convención: a) los países miembros que entienden que el eje de la Convención es el control y la eliminación de las armas químicas o sea que es un acuerdo de desarme y no proliferación. b) aquéllos, mayoritariamente países en desarrollo, que aceptaron adherirse a la CWC luego de lograr la implementación del Art. XI, porque priorizan los aspectos de cooperación y transferencia de tecnología y ven a la Convención como una forma de adquirir tecnología (entre los cuales se inscriben principalmente la India, México y Perú²⁴).

Otro de los temas que ha generado controversia es la designación de miembros al Consejo Ejecutivo de la CWC. Se entiende que Argentina, Brasil y México son los candidatos naturales por que cuentan con las industrias químicas más importantes. Si bien

norteamericana. El 17 de marzo de 1997 el Presidente Yeltsin presentó oficialmente el proyecto de ratificación de la CWC ante la Duma Estatal, que aún no fue aprobada.

²² Al 24 de marzo de 1997, la han ratificado 70 países y tiene 161 signatarios.

²³ El artículo XI de la CWC se refiere al "Desarrollo Económico y tecnológico", en especial a la aplicación de restricciones al comercio internacional no compatibles con las obligaciones contraídas en la Convención: "Las disposiciones de la presente Convención se aplicarán de manera que no se obstaculice el desarrollo económico o tecnológico de los Estados Partes ni la cooperación internacional en la esfera de las actividades químicas para fines no prohibidos por la presente Convención, incluido el intercambio internacional de información científico-técnica y de sustancias químicas y equipamientos destinados a la producción, elaboración o empleo de sustancias químicas para fines no prohibidos por la presente Convención".

²⁴ La mayoría latinoamericana está a favor de la posición de India, México y Perú.

Brasil y Argentina acordaron una acción conjunta, no han consolidado esta tesis en el ámbito del GRULAC (Grupo de América Latina y el Caribe).²⁵

Tomando como parámetro el éxito de la Convención de Armas Químicas se renovaron las expectativas positivas sobre las negociaciones de la Convención sobre la Prohibición de Armas Biológicas y Toxínicas (BWC), dotándolo de un régimen similar al CWC. Aunque se esperan negociaciones muy complicadas por cuanto el control de la producción de bacterias destructivas es un recurso menos localizable y de más fácil utilización por parte de grupos terroristas²⁶ y por otra parte porque la legitimidad de las inspecciones es más difícil en un área dual tan sensible.²⁷

Por último, queda por referirse a la posibilidad subregional de declarar el uso de armas químicas como *Crimen a la Humanidad* invitando a los países de la región a incorporarse a dicha declaración. Los fines de un acuerdo de este tipo se basan en la política común de transparencia, verificación y confianza mutua que se da en la cooperación regional, permitiendo alcanzar un mayor compromiso de integración. Así, se busca establecer un Tratado para Establecer una Zona Libre de Armas Químicas en la región de los Países de la Cuenca del Plata - Mercosur, que utilizando el modelo y los resultados del Régimen de Tlatelolco, sea un marco más restrictivo que el que propone la CWC. Esta declaración se impulsaría desde el ámbito del Mercosur, liderada por los países mayores de la región (Brasil y Argentina).

El avance en el control de armas químicas ha sorprendido a los propios actores. Es el más intrusivo de los regímenes y se ha negociado de forma más acelerada que otros. Para

²⁵ Uno de los criterios que intenta utilizar Argentina es el monto de la contribución, Argentina es el tercero en la escala de cuotas, que tiene el siguiente orden: Brasil, México, Argentina, Venezuela, Colombia, Chile, Perú. Con respecto a la incorporación de un cuarto Estado permanente regional en base al flujo comercial de exportaciones e importaciones de productos químicos, el puesto podría ser ocupado por Venezuela o Colombia, países que aún no ratificaron la Convención. Argentina y Brasil buscan lograr una posición consensuada con la región, y en especial con los países integrantes del MERCOSUR que en su totalidad han ratificado la Convención.

²⁶ Jonathan B. Tucker, "Strengthening the Biological Weapons Convention", *Arms Control Today*, Washington, D.C., Abril de 1995, pg. 9.

Argentina, es una garantía en sus relaciones vecinales, bajo la sospecha de que las fuerzas armadas de Chile habían considerado estos desarrollos. Para otros estados latinoamericanos, es un mecanismo que contribuye al control del narcotráfico. Por la facilidad de producción y almacenamiento, su virtual eliminación crea condiciones de seguridad y fomenta la confianza regional.

2.3. Los registros de armas regional y global

Como una forma de contribuir a la paz y avanzar en la cooperación en seguridad, la ONU acordó la creación de un Registro de Armas Convencionales.²⁸ Poco después, la OEA, a propuesta de la Comisión de Seguridad Hemisférica, sugirió que ese registro se enviara también a la organización regional. En realidad, el nivel de armamentos que debían detallarse en el registro de la ONU era demasiado sofisticado para la mayoría de los países latinoamericanos.²⁹ De esta forma, aún cumpliendo con el mandato, se revela poco acerca de las existencias reales de armas de muchos estados de la región.

El registro de la OEA no especifica el nivel de desagregación de armamentos. En principio, porque al ser un régimen voluntario no se quería generar presiones que aumentaran las resistencias de algunos miembros. Además, se daba libertad para que los estados llegaran a un nivel de detalle más profundo. Inicialmente, la contribución fue cautelosa, pero año a

²⁷ John M. Collins, Zachary S. Davis y Steven R. Bowman, "Nuclear, Biological, and Chemical Weapon Proliferation: Potential Military Countermeasures", *Congressional Research Service Report for Congress*, Washington, julio de 1994

²⁸ El 1 de enero de 1992, entró en vigencia el Registro, acordado en Asamblea General de diciembre de 1991. El registro solicita información acerca de políticas, legislación y procedimientos nacionales en materia de importación y exportación de armamentos.

²⁹ Estas eran: carros de combate, vehículos blindados de combate, sistemas de artillería de gran calibre, helicópteros de ataque, aviones de combate, naves de guerra, misiles y lanzamisiles. Son 87 países los que brindaron la información hasta 1995. En el caso de Argentina, de los 7 rubros especificados, sólo posee aviones de combate (23); Brasil presenta Helicópteros de combate (13) y nave de guerra (1); Chile tiene helicópteros de ataque (10) y un misil Excalibur MM-38; México informa sobre vehículos blindados de combate (268 comprados a Francia, 70 a Bélgica y a Gran Bretaña); Perú asienta misiles y lanzamisiles (246). En la presentación de EE.UU., figura que se exportaron a países de América Latina 28 vehículos blindados de combate a México. Ver *Informe del Registro de Armas Convencionales de ONU*, año 1995.

año se incrementó la cantidad de miembros que envían la información y también mejoró el grado de detalle.³⁰

En 1997, México hizo una nueva convocatoria, que se conoce como Tlatelolco II. Este régimen no está inscripto en el espíritu de CSBMs, como los Registros de armas convencionales, sino que es un convenio de control de armas. La propuesta está basada en el auto-control del nivel de armamentos, a través de la fijación, por parte de cada país, de un techo tanto en tecnología como en cantidad de armas según sus propias necesidades. La propuesta intenta convocar a los países que son proveedores tradicionales de la región para que firmen el acuerdo, produciendo una real limitación de armamentos en América Latina. Hasta el momento ha sido una discusión del ámbito diplomático, que no avanzó. La resistencia de los sectores militares y la posición de algunos países en pos de una modernización tecnológica de sus fuerzas armadas, hace que sea poco probable llegar a un acuerdo en esta materia.

3. La seguridad regional

3.1. La OEA en proceso de cambio

Una característica de las Américas es su temprana asociación en un organismo multilateral,³¹ enfocado más hacia la cooperación económica. Las relaciones hemisféricas tuvieron un comportamiento cíclico y en general, muy determinada por el peso hegemónico de los Estados Unidos y la notoria asimetría de los otros miembros.

³⁰ En la Reunión de la Comisión de Seguridad Hemisférica celebrada el 19 de enero de 1996 se respaldó la iniciativa de Canadá de realizar una sesión especial de expertos en materia de registro armas convencionales e información sobre gastos de defensa como una vía para solucionar deficiencias en la elaboración del registro, que se atribuían a la falta de conocimiento de los funcionarios de defensa, responsables de proveer los datos.

³¹ Se inicia con la Unión Panamericana, cuyo germen fue la Conferencia de Washington en 1890, y que luego de reuniones periódicas en países del hemisferio, toma un carácter más institucional en la Conferencia de La Habana de 1928. El cambio hacia organización se daría en la reunión de Chapultepec de 1945, organizada en función de los problemas de la paz y de la guerra, de la que surge en el año 1947 el Tratado de Río (TIAR) y

Cuando en 1991, las naciones de la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobaron el *Compromiso de Santiago con la Democracia y con la Renovación del Sistema Interamericano*³², realizaron una apuesta a un futuro sostenido en la estabilidad de las recientes democracias. Al mismo tiempo, influidos por las expectativas creadas por la globalización del mundo, por los cambios en la ex Unión Soviética, por el triunfo del capitalismo occidental y por la fuerte reacción internacional conjunta para solucionar la crisis del Golfo, se plantearon la tarea de diseñar un nuevo esquema de seguridad continental. El marco de discusión fue la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH). El objetivo era crear un encuadre político para debatir las políticas nacionales de defensa.

En esa conferencia de Santiago algunos países introdujeron la idea de conformar un sistema de seguridad cooperativo, trasladando las tendencias que se habían desarrollado en Europa. Así fue expresado por la representante de Canadá, país recientemente incorporado al organismo, quien señalaba que los objetivos de la Carta de la OEA se cumplían con la construcción de un sistema cooperativo de seguridad.³³

El renacimiento de las democracias renovó también la confianza en la diplomacia, tanto en la OEA como en los otros mecanismos de la diplomacia formal e informal. Pero esa profusión de iniciativas y encuentros no ha dado como resultado un sistema formalizado de acuerdos. ¿Cuales son los compromisos de seguridad que se aceptan y cuales los que se rechazan? ¿Puede existir un sistema de seguridad que conforme a toda la región? La realización de cambios en las políticas de defensa y seguridad, estaban favorecidos por el fortalecimiento de las instituciones republicanas, pero la transición a la democracia se efectuó en medio de profundas reformas económicas y drásticos cambios en el estado y signada por

en 1948, en Bogotá, la Carta fundante de la OEA. Para mayor detalle ver Gordon Connell-Smith, *The Inter-American System*, Oxford University Press, Londres, 1966.

³² OEA, Resolución AG./doc.2734/91.

³³ "También, para el futuro de la comunidad hemisférica es fundamental la cuestión de la paz y la seguridad. En efecto, la Carta de la OEA subraya esta tarea. La seguridad es multidimensional, se dirige a temas como el control de armamentos, la promoción de la democracia, la promoción del desarrollo económico y social y el respeto a los derechos humanos. Para ser efectiva, debe ser construida en un marco cooperativo por todos nosotros". Palabras de la Sra. Ministra de Relaciones Exteriores, Barbara McDougall en la sesión plenaria del vigésimo primer período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, Chile, 4 de junio de 1991.

la tradicional inestabilidad política de las naciones latinoamericanas. En medio de tantas tensiones, la definición de un esquema de seguridad pasaba a un segundo plano.

Las mismas asimetrías y la persistencia de viejos temores, debilitaron el impulso inicial, pese a que las condiciones políticas auguraban mayor eficacia, ya que la construcción de un sistema de seguridad común parte necesariamente del compromiso entre democracias que respeten las reglas de los regímenes internacionales. Pero también requiere coincidencias respecto de cuales son las amenazas comunes y de la definición de reglas de juego claras. Los países de la región siguen desconfiando de las intenciones de sus vecinos, cuestionando el nivel cualitativo de democracia alcanzado por los socios del hemisferio y sospechando del papel que los Estados Unidos propone al resto del continente.

Un segundo punto de fragilidad para implementar arreglos de seguridad es consensuar acerca de la institución que legítimamente se encargue de ese fin. Naturalmente la OEA emerge como la organización que reúne las condiciones más apropiadas. En principio, porque entre los propósitos esenciales de su Carta está la prevención de conflictos y el afianzamiento de la paz. Sin embargo, durante años, la OEA fue considerada un organismo inoperante, paralizado por sus mismas asimetrías y que además, respondía a las presiones de los Estados Unidos. La hegemonía norteamericana no permitía una coparticipación equilibrada entre intereses y responsabilidades³⁴. Por ello, se cuestiona que la OEA, institución de seguridad construida en la guerra fría, sea la más apropiada. Junto con el Tratado de Río (TIAR) y la Junta Interamericana de Defensa (JID), que eran acuerdos militares basados en las concepciones bipolares, la agenda política de cooperación no cuenta con los instrumentos adecuados a una lógica postguerra fría.

³⁴ Últimamente se comenzó a desarrollar un nuevo concepto de integración regional que sostiene una participación horizontal en la agenda de seguridad. Así, el Vicepresidente de los Estados Unidos, Al Gore, en la Reunión de Ministros de Defensa de Williamsburg, en 1995, señalaba: "This meeting is a unique opportunity for military and civilian participants from 34 nations to gain a better appreciation of the constructive contributions each can make to a stable and productive hemispheric community". Sin embargo, la nueva horizontalidad en las relaciones hemisféricas ha tenido pocos ejemplos concretos. Tal vez, la más demostrativa fue la negociación previa a la invasión de Haití, para restaurar la democracia.

3.2. La OEA y las CSBMs

La OEA esta facultada legalmente para promover arreglos y medidas preventivas de seguridad,³⁵ y era lógico esperar que la revisión de sus organismos y actividades, en función del avance de la democracia en el continente, hubieran sido promovidos por la totalidad de sus miembros. Los resultados han sido acotados, en parte, debido a la asimetría y heterogeneidad de los estados participantes,³⁶ en parte, por la dificultad de generar consensos entre los estados latinoamericanos.

Como ejemplo de la apatía y resistencias con la que los gobiernos enfrentaban una discusión sobre el modelo de seguridad continental,³⁷ en la primera reunión del período 1994-95 se debía definir la agenda para la Conferencia Regional de CSBMs, que se realizaría en Santiago de Chile, en noviembre de 1995.³⁸ Las discusiones sobre el temario de la reunión demostraban un escaso apoyo inicial para establecer acuerdos y asentar a la Comisión de Seguridad Hemisférica como un órgano político permanente de la OEA. En los 7 años de funcionamiento de la comisión, las negociaciones han sido lentas y sólo se alcanzaron parcialmente los objetivos iniciales.³⁹ Las explicaciones sobre este desinterés pueden ser

³⁵ Sostenido en los principios de la Carta de las Naciones Unidas: las alianzas defensivas regionales se sustentan en el art. 51 del cap. VII de la Carta (defensa colectiva); mientras que los arreglos de seguridad regional parten del cap. VIII, art. 52. Según la Carta, los acuerdos regionales no tiene capacidad de imponer seguridad, y deben recurrir al organismo internacional, art. 33 y art. 53.

³⁶ En muchas oportunidades ha sido vista como una manipulación de los Estados Unidos: "Historically, defending the hemisphere meant ruling it", en Guy Poitras, *The Ordeal of Hegemony. The United States & Latin America*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1990, pg.123; Björn Hettne, "The New Regionalism: Implications for Development and Peace", The United Nations University and World Institute for Development Economics Research, Helsinki, 1994, pg. 18.

³⁷ En abril de ése año, el representante argentino en la OEA, Sr. Embajador Patiño Mayer, a través de un documento de la Comisión de Seguridad Hemisférica que él presidía, señaló en tono crítico las dificultades que surgían para alcanzar un proyecto común de agenda

³⁸ Las recomendaciones para esa agenda fueron: 1º Definición del vínculo entre OEA-JID (Junta Interamericana de Defensa). La presidencia sugirió establecer cuales son las funciones que le corresponden a la JID, para luego darle el encuadre jurídico correspondiente. 2º Realización de la reunión regional de seguridad en Chile en 1995, teniéndose en cuenta que deberá constituir un avance respecto de la realizada en Buenos Aires en 1994.

³⁹ Finalmente, en la XXV Asamblea General de la OEA, realizada en abril de 1995, la iniciativa de otorgar carácter permanente a la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica, fue promovida por Argentina, EE.UU. y Canadá, fundamentado en la significativa tarea realizada por dicha Comisión desde su creación en

varias. En principio, los países de la región han obtenido mayores éxitos (y también reveses) en las negociaciones bilaterales, especialmente con los Estados Unidos, muchas veces por la acción intencional de los norteamericanos para detener iniciativas regionales. En otros casos se dudaba que algunos gobiernos tuvieran la capacidad efectiva de hacer cumplir las recomendaciones surgidas de la OEA, en la medida en que no habían logrado una real supremacía política sobre las Fuerzas Armadas. En tercer lugar, las realidades subregionales hacen que sea extremadamente difícil establecer reglas parejas para los 34 estados miembros, logrando propuestas más acordes a sus intereses en convenios subregionales.

La Comisión de Seguridad, bajo la presidencia argentina, intentó forzar medidas acordes a las ideas de CSBMs, pero el órgano político global se resistía a esas propuestas. Para varios países, detrás de las medidas impulsadas por la Argentina se veía el juego de intereses norteamericanos. Sin embargo, pese a estas reticencias, en la primera reunión de la Comisión⁴⁰, luego de la Conferencia Regional de CSBMs, de Chile, se lograron algunos diseños concretos. Se decidió que el presidente de la Comisión redactara una carta a los gobiernos solicitando que mantuvieran informada a la Comisión sobre la aplicación de las medidas contempladas en la Declaración de Santiago. El gobierno de México, por su parte estaba más interesado en llevar a cabo un proceso de consultas con miras a avanzar en la limitación y control de armas convencionales, llamado internamente Tlatelolco II, a la que veían de mayor utilidad que el establecer un sistema de medidas de confianza. Otros países - entre ellos Colombia, Guatemala y Honduras- expresaban la escasa utilidad de las medidas, precisando que la OEA debía abocarse a temas como los derechos humanos o como la corrupción que tenían un carácter más urgente.

A pesar de las negativas y del escepticismo que generaron tantas resistencias, se acordó tener una nueva reunión sobre ejecución de CSBMs, que se realizó a principios de 1998 en El Salvador. El detalle de estos procesos deja en evidencia las dificultades para llegar a un acuerdo de seguridad regional. La estructura existente no es cabalmente apta para

1991, hasta el año 1995, procurando crear un ámbito permanente de discusión de los temas vinculados a la seguridad hemisférica.

⁴⁰ Realizada el 28 de noviembre de 1995.

generar un esquema postguerra fría. Al mismo tiempo, no hay un mandato por la desaparición de la OEA. Sin duda, la extrema asimetría dificulta la creación de un régimen apto para cada una de las necesidades subregionales y el nivel de amenaza no desata una imperiosa necesidad de definir un nuevo sistema. Mientras tanto, se pierden oportunidades y se desgastan iniciativas, sin que el impulso de 1991 se convierta en un esquema útil a las nuevas realidades continentales.

3.3. El Grupo de Río

Junto a las tareas desarrolladas por la OEA, surge una iniciativa de diplomacia no formalizadas, el Grupo Río, que incluyó en sus declaraciones referencias a las cuestiones de seguridad. El Grupo emana de una experiencia de concertación política iniciada como soporte de las negociaciones centroamericanas de paz, en el grupo Contadora y el grupo de Apoyo a Contadora.⁴¹ Esquipulas II es visto como la expresión soberana de la voluntad política de los países centroamericanos para solucionar los conflictos fuera de la confrontación Este-Oeste.⁴² En ese momento, los ocho presidentes miembros del grupo se plantean evitar la contradicción entre potencias desarrolladas y países del Tercer Mundo, o sea, intentan resolver las cuestiones regionales sin reproducir la competencia entre bloques ideológicos, cuya única consecuencia era el traslado de tensiones hacia los países en desarrollo.⁴³ La idea de la paz que proponen está vinculada a la libre determinación de los

⁴¹ En 1983, México, Panamá, Colombia y Venezuela, el grupo Contadora se reúne para promover la pacificación en Centroamérica. En 1985, Brasil, Argentina, Perú y Uruguay se constituyen como el Grupo de Apoyo a las iniciativas de Contadora, conocido como Grupo de los Ocho. En 1986 se unifican como Grupo para continuar apoyando los esfuerzos de resolver la crisis centroamericana y dar respuestas colectivas a las cuestiones latinoamericanas. En 1990 se incorporan Chile, Ecuador, Bolivia, Paraguay y una representación por Centroamérica y el Caribe.

⁴² En 1986, cuando se conforma como mecanismo permanente de consulta entre los gobiernos con el objetivo de dar respuestas concertadas regionales, se observa un horizonte de posibilidades de América Latina como región en su conjunto, y se abre una esperanza de desarrollarse como interlocutor unificado para discutir con las potencias occidentales (especialmente con Estados Unidos) una mejor inserción de la región en el mundo.

⁴³ Este punto se ve claramente en el inciso 12 de la Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia, del 29 de noviembre de 1987. Dice: "Además resulta contradictorio que quienes hacen llamados en favor de la democracia impongan, en las relaciones económicas mundiales esquemas de condicionalidad y

pueblos, la no intervención en los asuntos internos de otros estados y la igualdad jurídica de los estados ⁴⁴. Estas ideas eran parte de una concepción inserta en la dinámica de la guerra fría, que nacen del criterio de formar una alianza de oposición ante la intervención desequilibrada de las potencias. En este pensamiento no estaba presente una concepción cooperativa y de mutua interdependencia. Un objetivo complementario era limitar las capacidades de las fuerzas armadas en las nuevas democracias, a través de la disminución de los gastos en armamentos, tratando de volcarlos hacia el desarrollo económico.

En 1989 el Grupo de Río se manifiesta proclive a los cambios en el escenario mundial visualizando un espacio de progreso y desarrollo latinoamericano. El mundo se percibía más abierto e interdependiente y por lo tanto no se aceptó la política de zonas de influencia. Como consecuencia, se demandó una mayor democratización del sistema internacional. Detrás de estos argumentos subyacía una crítica a la idea de dividendos de la paz, por la cual Estados Unidos recibiría como área de influencia propia a América Latina. Para balancear esa tendencia se inicia el diálogo con la Unión Europea.⁴⁵

A medida que se extienden las concepciones de CSBMs, el Grupo de Río, busca multilateralizar sus posiciones y se abandona el estilo guerra fría. Se comienza a incluir las ideas de seguridad cooperativa; se acentúan los temas económicos y se busca el apoyo de los países industrializados para mejorar el nivel de desarrollo. El Grupo de Río fue el primer organismo regional que estableció el criterio del mantenimiento de sistemas democráticos como criterio de pertenencia al grupo, que luego fue incorporado al Compromiso de Santiago de la OEA y fue también el primero en promover como iniciativa del grupo un

ajuste que la comprometen y que no aplican en la corrección de sus propios desequilibrios". Ver Grupo de Río. VI Cumbre Presidencial del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, Buenos Aires, noviembre de 1992, pg. 17.

⁴⁴ Idem., pg. 19.

⁴⁵ Alicia Frohmann señala que el acercamiento entre Grupo Río y la Unión Europea responde a la simpatía europea por las negociaciones de paz en Centroamérica y por la decisión europea de exportar su modelo de cooperación en seguridad y de mantener sus intereses económicos en la región. En Alicia Frohmann, "Regional Initiatives for Peace and Democracy: The Collective Diplomacy of the Río Group" en Carl Kaysen, Robert A. Pastor, and Laura W. Reed, ed. *Collective responses to regional Problems: The case of Latin América and the Caribbean*, Committee on International Security Studies, American Academy of Arts and Sciences, Cambridge, Massachusetts, 1994, pg. 137.

régimen de control de armas convencionales. En la reunión del grupo, en septiembre de 1995, se reforzaron más las tendencias para consolidar las democracias.⁴⁶

Estados Unidos no apoyó este acuerdo regional paralelo a la OEA y que implicaba la exclusión norteamericana. En ese momento, estaban en auge las ideas de integración regional y aparecen ciertos temores de que los bloques existentes se constituyan como fortalezas cerradas. Así, Estados Unidos toma la decisión de revitalizar la OEA que le permitía mantener recursos de dominación en la región. La Iniciativa para las Américas (Enterprise for the Americas Initiative) del Presidente Bush y el fuerte discurso norteamericano en defensa de los valores democráticos, revalorizaron el espacio hemisférico y a la misma OEA como organismo para la solución de cuestiones latinoamericanas. Las consecuencias de esa nueva dinámica muestran un cambio en el perfil de la política norteamericana hacia el continente, abriendo un espacio de diálogo y de intereses compartidos que aún no ha encontrado vías de concreción paralelas a las expectativas creadas.⁴⁷ De todas formas, es innegable que existe mayor acuerdo para resolver conjuntamente problemas compartidos, que la OEA y el Grupo Río, han alcanzado mayor legitimidad sustentada en la búsqueda de confluencias más que en el lenguaje de la competencia.

3.4. La resistencia a las Medidas de Confianza Mutua

La mayoría de los países del hemisferio han mostrado indiferencia y objeciones a las CSBMs, aunque no un verdadero rechazo. ¿Cuales son los reparos? Primero, se ha

⁴⁶ "...consolidando y fortaleciendo la democracia, sobre la base de la supremacía del poder civil, la modernización del estado, un mayor equilibrio, nivelación y armonía de sus instituciones, así como una administración transparente eficiente de los recursos públicos..." En declaración de Quito, 4 y 5 de septiembre de 1995.

⁴⁷ Ver por ejemplo los conceptos surgidos de la Cumbre de las Américas, realizado bajo la convocatoria norteamericana en Miami el 11 y 12 de diciembre de 1994, especialmente el plan de acción para la preservación y el fortalecimiento de la Comunidad de democracias de las Américas. Tomado de la Memoria agosto 1994 marzo 1995 de la Secretaría Pro-Témpore de la XV Reunión de Presidentes Centroamericanos, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica.

expresado que estas medidas responden a la realidad europea⁴⁸: de no haber mediado la tangible posibilidad de una guerra en el enfrentamiento de las políticas de bloques, las CSBMs no hubieran tenido lugar, por lo tanto, las CSBMs son consecuencia de los recelos de la época de la guerra fría. Son asimismo un recurso para evitar interpretaciones erróneas entre estados que tenían muchas relaciones pero pocos lazos. Por el contrario, en la región, los países tienen una larga tradición de integración. Si bien esta interpretación describe una realidad indiscutible, no tiene en cuenta que la intensificación de los procesos de integración política y económica actual no pueden dejar aisladas a las cuestiones de seguridad.

Una segunda objeción, plantea que el acuerdo de Esquipulas, modelo de CSBMs en la región, fue posible por la magnitud del conflicto en América Central. Dado que América Latina es la región de menor gasto en defensa y la de menor conflictividad en el mundo, se asume que existen menos posibilidades de llegar a una confrontación y por ende, menor necesidad de crear CSBMs. Estos argumentos pueden contrarrestarse por la aparición de un conflicto armado -el caso de Ecuador-Perú- y por la necesaria previsión de tomar recaudos en tiempos de paz, para prevenir controversias que no son percibidas en el corto plazo.

Tercero, se rechaza un aspecto formal: el mismo nombre del mecanismo supone la existencia de desconfianza. Por el contrario -razonan- las variadas formas de cooperación, tanto en el nivel económico, como en el específico militar, emprendidas por los estados de la región, desmentirían la persistencia de desconfianza. Por ello, algunos las suplantán por medidas de cooperación y otros, por medidas de transparencia. La respuesta a este razonamiento es que ambas son parte del proceso de CSBMs⁴⁹, pero la especificidad del mecanismo es que constituyen un acuerdo reglado y sistematizado de medidas de asistencia,

⁴⁸ Cathleen Fisher desestima que sean sólo aplicables al caso europeo y reconoce que: "the european experience clearly has served as an important source of inspiration for regional confidence building initiatives", en Cathleen S. Fisher, "The preconditions of Confidence-building: Lessons from the European Experience", en Michael Krepon, ed. *A Handbook of Confidence-building Measures for Regional Security*, The Henry L. Stimson Center, Washington, D.C., 1995, pg. 26.

⁴⁹ El papel de las Medidas de Confianza Mutua es el de reducir los riesgos de un conflicto haciendo obvias las capacidades defensivas de un estado, haciendo transparentes las intenciones y evitando que una espiral de mutua desconfianza, secretos y tensiones domine las relaciones entre naciones, buscando coincidencias que lleven a la transparencia y a la negociación. Ver Jane E. Nolan, Ed. *Global Engagement. Cooperation and Security in the 21st Century*, The Brookings Institutions, Washington, D.C., 1994.

transparencia, comunicación y notificación, verificables, que superan la cooperación espontánea, reforzando las instituciones políticas y en desmedro del protagonismo de la diplomacia militar. Por otra parte, en un análisis detallado, no se puede desmentir la existencia de desconfianzas bilaterales.

Las CSBMs no contrarían la idea de que la naturaleza de las relaciones internacionales son anárquicas y que es necesario crear frenos a las apetencias de poder de los estados. Tampoco niegan que el estado es el actor central de las relaciones internacionales. El estado continúa teniendo funciones indelegables como actor de acciones externas: política exterior y de defensa, y como actor interno: la justicia y la seguridad policial. La CSBMs no desconocen la importancia de tratados para sostener una paz que es efímera y frágil. La idea de la cooperación no elimina a los intereses nacionales entre estados soberanos, independientes y que manifiestan voluntades individuales.

Pero podemos marcar una diferencia entre América Latina y Europa Occidental: la existencia de disputas territoriales en el hemisferio. Cuestiones limítrofes siguen generando tensiones y son fuente de reclamos por parte de las fuerzas armadas. En los países de América Latina, la seguridad fue pensada por las administraciones militares que habían desarrollado una concepción bastante coherente, sustentada por una parte, en la Doctrina de la Seguridad Nacional, por la cual, la amenaza central era la penetración comunista, infiltrada en la propia sociedad, y por lo tanto, el enemigo se encontraba dentro de las propias fronteras. En segundo término, las amenazas provenían de los vecinos regionales, tesis que partía de tradicionales especulaciones geopolíticas y de la historia de la constitución de los estados nacionales. La demarcación relativamente artificial de las zonas fronterizas habían alimentado las definiciones de identidad nacional. Esta visión común a los países de la región llevaba a que las fuerzas armadas se organizaran en continua medición con el potencial, real o fantaseado, de las naciones vecinas. Por ello, el tema territorial está estrechamente ligado a la idea de constitución del estado-nación. En Europa, las cuestiones étnicas-raciales no se definen por lo territorial, sino por la pertenencia a una comunidad.

Las cuestiones limítrofes pendientes son muchas: Argentina-Chile en un punto cordillerano; Bolivia-Chile por la demanda de salida al mar; Venezuela-Guyana por territorios linderos; Colombia-Nicaragua por la propiedad de la isla San Andrés; Ecuador-Perú por la Cordillera del Cóndor, etc. Si bien no se concibe que estas disputas se resuelvan por medio de conflictos armados, el caso de Perú-Ecuador removió antiguos temores, enturbiando las tendencias cooperativas.

En el conflicto entre Ecuador y Perú, ambos países mostraron resistencias para aceptar las propuestas de la Comisión de Seguridad de la OEA. Sin embargo, en la Conferencia de Medidas de Fomento de la Confianza de Chile⁵⁰, el representante permanente del Ecuador, distribuyó a los miembros de la OEA, una copia de la declaración sobre medidas de fomento de la confianza entre Ecuador y Perú, firmada el 8 de noviembre de 1995. La partes más relevantes de la misma eran la intención de evitar nuevas confrontaciones y la desmovilización gradual y recíproca de las zonas fronterizas. Se acordó, asimismo, el envío de observadores de los países garantes,⁵¹ la reapertura de las fronteras comerciales, el restablecimiento de mecanismos de consulta bilateral diplomática y se acordaron procedimientos específicos destinados a evitar malos entendidos a través de contactos directos al más alto nivel. Sin que se hayan eliminado las causas del conflicto, la filosofía de las CSBMs prevaleció en la resolución de la Guerra del Cóndor.

Este éxito relativo de la filosofía de CSBMs también puede reconocerse en el hecho de que los conceptos de seguridad cooperativa comenzaron a formar parte de los discursos de cancilleres y ministros de defensa del hemisferio. Paralelamente, las fuerzas armadas intensificaron sus intercambios, a través de una serie de actividades que transparentan aspectos de su organización y su doctrina.⁵² No podemos aún afirmar que su convencimiento sea profundo, pero al menos, ante la eventualidad de que los niveles políticos llevaran a cabo

⁵⁰ Vinculado a los acercamientos que se dieron en la Conferencia de Santiago, un mes después, en diciembre de 1995, Ecuador y Perú presentaron una declaración conjunta sobre sus acuerdos.

⁵¹ Ellos son: Estados Unidos, Brasil, Argentina y Chile.

⁵² Para un listado de las actividades militares desarrolladas, ver Resolución AG./RES. 1288 (XXIV-0/94).

negociaciones sobre seguridad, en la que ellos quedarán excluidos, prefirieron modernizarse, al menos en el nivel discursivo.

Completando estos avances, se suma al llamado efectuado por el Secretario General de la OEA, César Gaviria, a los Estados miembros para que participen en el registro de armas convencionales de las Naciones Unidas.⁵³ Algunos diplomáticos pensaban que esta progresión auspiciaba un acuerdo similar al que se consiguió en la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).⁵⁴ No obstante esta tendencia se diluyó a partir de un serie de sucesiones aceleradas en la Presidencia de la Comisión de Seguridad Hemisférica y debido a la ausencia de un liderazgo latinoamericano que tuviera una firme decisión de formular una política hemisférica de seguridad. Así, si bien el concepto ha pasado a formar parte de los criterios de políticas de seguridad, la elaboración de medidas concretas ha perdido su dinamismo y empuje inicial.

3.5. La reunión de Ministros de Defensa

Para completar las discusiones sobre seguridad, se organizó la primera reunión de Ministros de Defensa de América Latina, evaluando que pese a la creciente inter-relación hemisférica, los responsables de la defensa nunca se habían sentado a dialogar. Inicialmente, la CSH intentó que la invitación surgiera de la OEA, para darle un carácter multilateral al encuentro. Debido a desacuerdos internos y ante la resistencia de varios países, los Estados

⁵³ AG./RES. 1284 (XXIV-O/94)

⁵⁴ La OSCE es la organización derivada de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). Sus orígenes se remontan a la idea del Ministro de Relaciones Exteriores de la URSS, Molotov, quien propuso en 1954 un tratado de seguridad europea. En más de 13 años de debates, los países europeos occidentales aceptaron la conferencia, a condición de que fueran incluidos los EE.UU. y Canadá; que se incorporaran temas de derechos humanos y se iniciaran conversaciones sobre reducción y balance de armas. El diálogo inicial se realizó en Helsinki, en 1973 y tras varias rondas se logró un primer acuerdo de CSBMs, en la misma ciudad, en 1975. En las reuniones posteriores de Madrid, 1983 y Estocolmo, 1984, se creó todo un esquema de seguridad, perfeccionado año a año. Por medio de estos acuerdos, se dieron garantías mutuas de desarme y prevención de conflictos. En United States Arms Control and Disarmament Agency, "Arms Control and Disarmament Agreements. Text and Histories of the Negotiations, Washington, 1990, pgs. 319-322.

Unidos realizaron la convocatoria. Si bien el llamado fue amplio y negociado, el carácter de anfitrión permitió que los EE.UU. tuviera mayor peso para definir la agenda. La reunión de Williamsburg, de julio de 1995, fue el primer diálogo ministerial en cuestiones de seguridad, tendiente a hacer más transparentes y cooperativas las políticas nacionales de defensa. En este encuentro, los Ministros de Defensa acordaron la subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades democráticas, actuando bajo los preceptos de las Constituciones, respetando los derechos humanos y legitimando el rol de las fuerzas armadas para defender los intereses de los estados democráticos soberanos ⁵⁵.

En octubre de 1996 se realizó en Bariloche, Argentina, la segunda Conferencia de Ministros de Defensa. Las negociaciones previas nuevamente mostraron las diferencias entre los estados del hemisferio y las suspicacias acerca de las intenciones norteamericanas. Varias Cancillerías latinoamericanas se opusieron al ejercicio de una diplomacia paralela y se realizaron críticas a la nueva modalidad de la diplomacia de Cumbres que quita institucionalidad y posibilidades de seguimiento a los acuerdos establecidos.

En la reunión se trataron los temas de CSBMs, cooperación en *peace keeping operations*, el impacto del crimen y las drogas sobre la seguridad, el tráfico ilegal de armas y la influencia de los asuntos económicos sobre la seguridad.⁵⁶ Pese a la reticencia de algunas delegaciones, acerca de hacer de la Cumbre un mecanismo permanente, se logró programar un nuevo encuentro orientado a evaluar y dar seguimiento a las propuestas de los cuatro grupos de trabajo: rol de las fuerzas armadas en el siglo XXI; riesgos amenazas y oportunidades; influencia de los procesos de integración económica en la defensa; y cooperación militar.

Las críticas emanadas de los Ministerios de Relaciones Exteriores se centran en el peligro de crear una diplomacia paralela. En varios casos, los Ministerios de Defensa tienen como titular a militares en actividad o en retiro, y la burocracia con la que cuentan no es especializada. Como se ha visto reflejado en la OEA, se generan políticas contradictorias con

⁵⁵ Ver "United States Security Strategy for the Americas," Department of Defense, Office of International Security Affairs, Septiembre 1995, p. 4.

las que promueven las Cancillerías. Asimismo, esta Cumbre surge de la iniciativa personal del ex-Ministro de Defensa William Perry, produciendo tensiones entre el Pentágono y el Department of State, por lo cual, algunos gobiernos latinoamericanos han manifestado su incomodidad ante una tensión que confunde a los diplomáticos y que deja la toma de decisión en manos de los círculos militares.

4. Un programa inconcluso

La integración entre los sectores públicos y privados de cada uno de los países de la región, es creciente. Sin embargo, los compromisos multilaterales son algo más que la intensificación del diálogo y el comercio. Pese a los avances en cooperación e integración en América Latina y el Caribe, la implementación de CSBMs regionales es aún limitada. Una falencia central para activar las medidas es que gran parte de los países de América Latina no han solucionado la cuestión de la autonomía política de las instituciones armadas. Por ello mismo, las autoridades políticas tienen dificultades para definir una política de defensa, que en general siempre fue impuesta por las mismas fuerzas, mientras que los Ministerios de Defensa eran interlocutores entre el Poder Ejecutivo y las cúpulas militares. Un reflejo de esa ausencia de control se ejemplifica en el tratamiento de la cuestión Junta Interamericana de Defensa (JID).

4.1. La Cuestión de la Junta Interamericana de Defensa

La posición histórica de la JID ha sido que ella constituye un organismo internacional diferente de la OEA cuyo único vínculo con la organización es que proporciona los fondos necesarios para su funcionamiento. La JID fue creada por un órgano de la actual OEA, el

⁵⁶ Ver, Declaración de San Carlos de Bariloche, 9 de octubre de 1996.

Órgano de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en su Tercera Reunión.⁵⁷ Las funciones asignadas a la Junta por estas Conferencias Internacionales Americanas fueron la preparación militar ante una posible agresión proveniente de fuera del hemisferio y la asesoría militar a los gobiernos representados en la OEA.

Desde el comienzo, la JID reprodujo la autonomía militar de sus propios países, funcionando como una diplomacia paralela y de intervinculación militar, encuadrada en los principios de la doctrina de seguridad nacional. En el plan de reformas emprendidas, las CSH consideró que no era una institución compatible con las nuevas democracias y propuso que quedara claramente situada bajo el dominio de la OEA. En octubre de 1993, la Presidencia de la CSH instrumentó un cuestionario para saber si la JID se encontraba en condiciones de responder a las consultas de los órganos políticos de la Organización en relación a: medidas de confianza mutua; configuración defensiva no-ofensiva de las FF.AA. latinoamericanas; control y limitación de armamentos y esfuerzos multinacionales de paz. La JID manifestó su compromiso con los mandatos establecidos,⁵⁸ pero, pese a la buena predisposición, el informe sobre CSBMs que preparó la JID para la reunión de Chile en noviembre de 1995,⁵⁹ presenta dos casos en los que la autonomía militar no permitió contar con los requerimientos solicitados. Son los casos de Chile y de Honduras.

El jefe de la delegación de Chile ante la JID declaró que dado que las actividades de cooperación militar de carácter bilateral son de conocimiento privativo de las dos partes

⁵⁷ Ya en 1942, los cancilleres reunidos en Río de Janeiro encargaron al Consejo Directivo de la Unión Panamericana, la creación de un Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política, vinculada a los problemas de la guerra, pero mostrando además que la Unión había trascendido la esfera comercial, y se había constituido fundamentalmente en un órgano político, por lo cual, el tema de la seguridad hemisférica y global no podía quedar excluido. El resultado fue la creación, en 1947 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

⁵⁸ Estos compromisos son: Compromiso de Santiago con la Democracia, la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia, el Protocolo de Washington, de suspensión de membresía en gobiernos derrocados por la fuerza, y con la resolución 1240 de la XXIII Asamblea General de la OEA celebrada en Managua, Nicaragua el 11 de junio 1993. En el proyecto de resolución sobre implementación de medidas de confianza, acordado por la CSH, a propuesta de la Argentina se incluyó el siguiente párrafo: "...Invitar a la JID para que, en los términos de la resolución AG./RES. 1240, brinde asesoramiento y prestación de servicios de carácter consultivo a la comisión de seguridad hemisférica, cuando esta lo solicite, en la realización de estudios sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad".

⁵⁹ Resolución AG./RES. 1288(XXIV-0/94).

firmantes, no debe informar al resto de los miembros de la OEA. Como los demás países que tienen acuerdos bilaterales con Chile, si detallaron sus actividades militares encuadradas en el concepto de CSBMs, la información negada por las fuerzas armadas de Chile pudo igualmente conocerse. Pero quedó en evidencia que los militares chilenos rechazan que un órgano político sea el que conduce y define esas tareas.

De forma similar, las fuerzas hondureñas expresaron que la presentación detallada de CSBMs debe acordarse previamente con los miembros centroamericanos, que son los interesados directos. Mientras que Honduras se negó a enumerar las CSBMs con sus vecinos, El Salvador y Guatemala contestaron con amplitud al requerimiento de la OEA, en el que obviamente quedan detalladas las relaciones con Honduras.

En el listado de CSBMs presentado en el informe de la JID ⁶⁰ se describen una amplia serie de contactos militares. Muchos de estos programas de acercamiento no revisten el carácter real de CSBMs, aunque tienden al conocimiento y vinculación entre militares. Las actividades combinadas entre fuerzas, bajo un paraguas político, que contribuyen realmente al fomento de la confianza y al desarrollo de las concepciones de interoperabilidad y transparencia son menores,⁶¹ mientras que muchas de las iniciativas firmadas no se llevan a cabo.⁶²

A nivel subregional, los avances más notorios se dieron en Centroamérica. En diciembre de 1996, en Guatemala, se establece la paz en la región. El proceso iniciado con Esquipulas⁶³ se perfecciona y complementa con el Tratado de la Seguridad Democrática.⁶⁴

⁶⁰ Los países que presentaron informe completo de CSBMs son Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Uruguay, Brasil, Estados Unidos y los informes incompletos pertenecen a Chile, Honduras y Perú

⁶¹ Entre ellas merece destacarse el operativo Fraternal por medio del cual la Armada Argentina opera en el portaaviones de Brasil y el intercambio de pilotos de ataque entre Brasil y Chile.

⁶² Otros proyectos relevantes fueron la convocatoria a una conferencia regional de seguimiento que debería celebrarse preferentemente en el segundo semestre de 1997 en El Salvador y se llevó a cabo en febrero de 1998. El proyecto de resolución de apoyo al desminado en Centroamérica, y la exhortación a que el desminado concluya definitivamente para el año 2000. Se desconoce si serán cumplidas.

⁶³ Para un detalle de las negociaciones de Esquipulas, ver Rojas, Francisco y Solís, Luis Guillermo, *De la guerra a la integración: la transición y la seguridad de Centroamérica*, FLACSO-Fundación Arias, San José, Costa Rica, 1994.

Además se acordó el convenio de Tuxtla II, realizado entre los gobiernos de Centroamérica y México en pos de la cooperación y frente a las nuevas amenazas; y la Declaración de San José,⁶⁵ que refuerza la democracia y la gobernabilidad, establece la supremacía del poder civil, introduce los temas de migración, libre comercio y las políticas ambientales responsables. Centroamérica pasó de la guerra a un período de reconstrucción en medio de procesos de ajuste estructural y conflictividad social. En todos los acuerdos de seguridad sub-regionales, la cuestión de la pobreza aparece como el de mayor potencial de conflicto.⁶⁶ Así, un concepto que emerge de estas sociedades es el de “seguridad humana”, surgida de los abusos cometidos por fuerzas militares y policiales contra la ciudadanía y que tiene además el propósito de mejorar los sistemas jurídicos para que se respeten a ciudadanos y a las normas legales.⁶⁷ El efecto posterior es el de producir transparencia tanto en el ámbito doméstico como en el regional.

4.2. Los Memorándum de Entendimiento

Otra forma de avanzar en la cooperación y la confianza ha sido la firma de acuerdos bilaterales de seguridad. Argentina propició la firma de Memorándum of Understanding (MOU) con diferentes estados en la medida en que se hacía difícil avanzar en el nivel

⁶⁴ Este acuerdo, que establece un modelo de CSBMs y seguridad cooperativa, aún no ha sido implementado, pese a que se firmó en diciembre de 1995. Ver Francisco Rojas Aravena, ed. “Centroamérica: Una nueva agenda de Seguridad”, *Paz y Seguridad en las Américas*, No 9, diciembre de 1996, Santiago, Chile.

⁶⁵ Los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Estados Unidos de América y Belice, dieron la declaración el 8 de mayo de 1997, en la ciudad de San José, Costa Rica. Ver *Reporte Político/Panorama Centroamericano*, No 126, mayo de 1997, pg. 1. También avanzando en esa dirección, el 26 y 27 de junio de 1996 se realizó el “Foro Militar Centroamericano para la Cultura de la Paz”, auspiciado por la UNESCO y el Ministerio de Defensa de El Salvador. Estas iniciativas buscan superar la autonomía militar y encaminar a la fuerzas armadas dentro de regímenes democráticos integrados.

⁶⁶ El tema de la pobreza y la cuestión social, vista como amenaza a la democracia, no es sólo una preocupación de los gobiernos latinoamericanos. Fue tema central de debate en la Conferencia de Ejércitos Americanos, de 1996 y está en las directivas que el Comando Sur norteamericano plantea como uno de sus tareas centrales hacia el hemisferio.

⁶⁷ En *Diálogo Centroamericano*, San José, Costa Rica, No 21, Junio de 1997.

hemisférico.⁶⁸ El “Memorándum de Entendimiento entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de los Estados Unidos de América sobre la transferencia y protección de tecnología estratégica” firmado el 12 de febrero de 1993, fue el primero de una serie de convenios establecidos posteriormente.

El Memorándum de Entendimiento entre la República Argentina y la República de Chile para el fortalecimiento de la Cooperación en materia de seguridad de interés mutuo se firmó en noviembre de 1995, en el marco de la Reunión de la OEA de Medidas para el Fomento de la Confianza, como muestra de la voluntad de ambos países de desarrollar relaciones cooperativas dentro de los marcos occidentales de la seguridad internacional.⁶⁹ El mismo contiene la Creación de un Comité permanente de Seguridad que tendrá por propósito establecer una agenda de trabajo que profundice la cooperación entre Argentina y Chile en materia de seguridad.⁷⁰

El MOU con Brasil se obtuvo luego de una larga serie de encuentros y negociaciones que se inician en 1991 y que eran desestimados por Brasil, en función de su política global de no atar su toma de decisión a convenios legales que limiten sus propias capacidades de influencia externa. El primer paso fue coordinar reuniones de seguridad entre funcionarios de alto nivel de ambos países de las Cancillerías, el Ministerio de Defensa Argentino y la

⁶⁸ Entre Argentina-Canadá y Argentina Gran Bretaña existe un mecanismo de consulta sobre temas de seguridad en el que participan las cancillerías, los Ministerios de Defensa y los Estados Mayores Conjuntos y que funcionan bajo un normas definidas.

⁶⁹ En los considerandos expresaba: “En reafirmación del respeto pleno al derecho internacional, a los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unida y de la OEA, al compromiso asumido en el Tratado de Paz y Amistad de 1984 en el sentido de solucionar sus controversias por medios pacíficos; comprometidos con el afianzamiento de la democracia, el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, el proceso de integración regional y el desarrollo económico y social; teniendo en cuenta las recomendaciones de la reunión de expertos sobre Medidas para el fortalecimiento de la Confianza Mutua, celebrada en Buenos Aires en marzo de 1994; los representantes de la República de Chile y de la República de Argentina decidieron celebrar el presente acuerdo el día 8 de noviembre de 1995.”

⁷⁰ Los objetivos del Comité son:- El fortalecimiento de los canales de comunicación en el campo de la defensa.- Una expedita y oportuna información de las maniobras militares que las partes acuerden sean notificadas previamente, incentivando la participación de observadores.- La promoción de actividades académicas que fortalezcan la cooperación entre ambos países en materia de seguridad. Asimismo, se acordó un Reglamento del Mecanismo de Interconsulta entre el Estado Mayor Conjunto argentino, el Estado Mayor de la Defensa Nacional chileno y los altos mandos de ambos países.

Secretaría de Asuntos Estratégicos de Brasil, los Estados Mayores Conjuntos y en algunos casos, las mismas fuerzas armadas bajo mandato civil.

En marzo de 1996 se realizó una reunión de consulta con Brasil en función de la organización de la segunda reunión de Ministros de Defensa de las Américas, que se realizaría en Bariloche, en octubre del mismo año. La delegación de Brasil era reticente a convocar a un segundo encuentro y señaló que prefería tratar las cuestiones de seguridad con el Departamento de Estado de los Estados Unidos y no con el Pentágono. También presentaron discrepancias respecto a la implementación de medidas para el fomento de la confianza (CSBMs), que eran apropiadas al contexto europeo de guerra fría, pero no necesarias en países que como Argentina y Brasil que tenían tantas vías de comunicación establecidas. Allí Argentina planteó nuevamente su deseo de acordar un MOU. Estas diferencias entre ambos países hicieron pensar que sería imposible alcanzarlo. Finalmente, en abril de 1997, se logró formalizar el acuerdo y dotar a las cuestiones mutuas de defensa de un marco oficial.⁷¹

4.3. El debate de la seguridad

Hemos visto que se establecieron una serie de programas, en medio de dilaciones y avanzando con dificultad en la comunicación de las mutuas intenciones. Ello no impidió que en marzo de 1996, la Cancillería argentina observara que: “Dadas las bases de generalizada democratización, y de profundas transformaciones en el plano internacional, se considera que están establecidas las condiciones para avanzar en la reformulación de las relaciones de seguridad en la región en función de esquemas de cooperación e integración. La Cancillería expresa así la creencia de que nuestro continente se encuentra en condiciones de diseñar un sistema de seguridad fundado en la cooperación, el fortalecimiento de medidas de confianza mutua, la prevención de conflictos, y la actualización y reformulación de las instituciones

existentes en materia de seguridad hemisférica".⁷² Tras estas declaraciones están contenidas las aspiraciones de algunos países de la región que calculan que el logro de un acuerdo de seguridad dejaría sentada las bases para evitar futuras confrontaciones y disminuir el riesgo de mutuas amenazas en el continente.

Además, detrás de estas afirmaciones está el debate central que da sentido a todas las medidas presentadas en este trabajo. Los esquemas de seguridad, tal como sucede con la OTAN, fijan una serie de pautas y compromisos que definen políticas, alianzas y acciones de los estados. El acuerdo hemisférico previo, el TIAR, no sólo fue pensado en el inicio de la guerra fría, además se manifestó inapropiado en los mayores conflictos del continente. Por ello, Argentina al igual que otros países, está planteando que ha llegado el momento de diseñar una nueva estructura de seguridad hemisférica que corresponda a la realidad postguerra fría y a los avances en la integración. Pero existen dificultades para llegar a un acuerdo: en primer término, existe un debate acerca de la concepción de seguridad y por lo tanto, cuales son los bienes a resguardar en un futuro tratado. En estos últimos años, se ha difundido una dimensión amplia de la seguridad en la que está comprendida desde la tradicional defensa de la soberanía estatal hasta conceptos más modernos de seguridad ciudadana. La visión común de la defensa estaba centrada en el estado, en el territorio y en sus instituciones políticas de forma autónoma; mientras que la idea de seguridad ciudadana implica un desplazamiento hacia la seguridad centrada en los individuos y las colectividades. El bienestar es del ciudadano y el fin del estado es atender sus intereses y sus preocupaciones sociales

Es a partir de ese deslizamiento que se entiende que se fijan como nuevas amenazas a la pobreza extrema, el terrorismo, la represión y la ausencia de respeto a los derechos humanos.⁷³ Estos riesgos comprometen la calidad de vida de los habitantes y afecta de forma

⁷¹ También se firmaron MOU en cooperación en defensa y seguridad internacional entre Argentina y Bolivia, el 19 de noviembre de 1996, se ha acordado firmar entre Argentina y Paraguay; pero Uruguay no está interesado en formalizar un MOU.

⁷² Información de la Cancillería Argentina, documento correspondiente al día 25 de marzo de 1996.

⁷³ Our Global Neighborhood. The Report of the Commission on Global Governance, Oxford University Press, Oxford, 1995, pg. 81.

directa la vida cotidiana. De la guerra entre estados se pasa a la lucha interna entre comunidades (como sucede en la Europa del este o en África) o a los atentados indiscriminados como los realizados en actos terroristas. El poderío militar pierde peso ante la demanda por estabilidad política o seguridad jurídica y económica.

En segunda instancia, para pensar en el esquema de seguridad continental se necesita tener en claro el rol de los EE.UU., que pese a sus concretos pasos en pos del control de armamentos y mostrando una tendencia creciente hacia la multilateralización de las cuestiones hemisféricas, arrastra setenta años de intervención unilateral. En tercer lugar, implica también realizar una revisión de las instituciones existentes en materia de seguridad tales como la JID y el Colegio Interamericano de Defensa (CID). Por último, significa replantear la misión de las fuerzas y sus necesidades de equipamiento, ante la evidencia de que las últimas guerras se han dado entre los estados más débiles como ha sucedido con los países africanos, en las que el poderío militar no fue el factor decisivo en el origen y desenvolvimiento del conflicto. De esta forma, los tratados de seguridad, quedan vinculados en gran medida a las capacidades sociales y económicas de los estados y no a su aparato militar.

4.4. La cuestión del narcotráfico

En este punto no vamos a presentar la significación a nivel nacional del tema drogas, sino como interviene en el debate de los asuntos hemisféricos. Desde Estados Unidos se ha propiciado el involucramiento de las Fuerzas Armadas en el control del tráfico de drogas, que en algunos casos se combinan con actividades vinculadas a la guerrilla. En cada oportunidad en que EE.UU. ha discutido cuestiones de seguridad de forma bilateral o multilateral, ha incluido el tema.

En abril del año 1995, el Secretario General de la OEA, el Dr. Gaviria, presentó un documento titulado “Seguridad Hemisférica y lucha contra el Narcotráfico”, en donde plantea los retos a la seguridad y la tranquilidad de las democracias del continente. El

Secretario General propuso incorporar a la agenda de seguridad de la OEA el desarme, el control y limitación de armamentos, los derechos humanos, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, el mejoramiento de la calidad de vida, la seguridad ciudadana, la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado.⁷⁴

En el subcapítulo referente a los tema de confianza mutua desataca el objetivo de “... fortalecer la confianza mutua que contribuye a la integración social y económica de nuestros pueblos. Desde esta perspectiva, las CSBMs son un aporte claro a la democracia en América Latina, que implica una mayor predisposición de los gobiernos civiles de definir sus políticas de defensa y de controlar el funcionamiento de sus fuerzas armadas en función de los crecientes procesos de integración regional.”⁷⁵

El tema de la guerrilla y el narcotráfico, Gaviria desarrolla la idea de que puede derivar en conflictos entre estados. El caso de Colombia, la competencia entre guerrilla, narcotráfico, militares y paramilitares (pagados por los hacendados) por la delimitación de sus áreas de influencia⁷⁶ pone en duda la capacidad de las Fuerzas Armadas de proteger el territorio de la nación. Venezuela advirtió en el Primer Encuentro Nacional de Fronteras realizado con Colombia, que el accionar de la guerrilla en los límites entre ambos países podía llevar incluso a una confrontación internacional. Los insurgentes apuestan a que se llegue a ese conflicto, pues así podrían conseguir ser reconocidos internacionalmente como fuerza beligerante, que domina espacios vedados a las fuerzas militares del estado. Se demostró que la guerrilla tiene una capacidad de organización y de movilización de masas sorprendente, contando con un armamento moderno y un equipamiento de última

⁷⁴ Estos temas serían mayormente apoyados por la Asamblea General, de ese mismo año, en la resolución: *Cooperación para la Seguridad Hemisférica*, aprobado en la vigésimo quinta sesión, celebrada el 8 de junio de 1995, en Montrouis, Haití. Allí se expresa: Teniendo en cuenta que uno de los propósitos esenciales de la OEA es afianzar al paz y la seguridad del continente, y que la paz según se expresa en éste proyecto no es considerada sólo como ausencia de guerra, sino como la interdependencia y cooperación a fin de fomentar el desarrollo económico y social. Además considerándose que el desarme, el control y la limitación de armamentos, los derechos humanos, el fortalecimiento de la instituciones democráticas, la protección del medio ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida de todos, son elementos indispensables para el establecimiento de sociedades democráticas, pacíficas y más seguras.

⁷⁵ Abril del año 1995, documento “Seguridad Hemisférica y lucha contra el Narcotráfico”, presentado por el Secretario General de la OEA, Dr. César Gaviria.

⁷⁶ En *Clarín*. 11 de mayo de 1997, pg.34.

generación, en varias zonas rurales que prácticamente han quedado abandonadas por el estado. Esta situación deja la inquietud acerca de si los nuevos conflictos en la región, serán confrontaciones entre estados o serán luchas entre sectores internos.⁷⁷

Lo novedoso en la cuestión del narcotráfico es que ahora se la considera como un problema de seguridad nacional e internacional. Inicialmente cuando este tema se convierte en parte de la agenda hemisférica, los debates se centraban en la inconveniencia de incorporar a las fuerzas armadas en asuntos internos, al mismo tiempo que los gobiernos latinoamericanos estaban realizando esfuerzos por desmilitarizar la política. Un segundo argumento de oposición refería a que ante la incertidumbre acerca del rol de los militares en la nueva coyuntura postguerra fría, no era conveniente ocuparlos en tareas no profesionales, para las cuales las fuerzas de seguridad estaban capacitadas. Una tercera objeción partía de las mismas fuerzas armadas, que temían un aumento de la corrupción en sus filas, tal como había sucedido con las policías. Finalmente, se cuestionaba que los Estados Unidos externalizarán un problema interno, comprometiendo a los países en una cruzada en la que no había beneficios ni dividendos. Sin embargo, en los últimos años, las dimensiones del narcotráfico han crecido, de forma dispar según la región, pero con mayores posibilidades de poner en cuestión el monopolio de la fuerza del estado y con la probabilidad de crear conflictos más allá de los límites estatales. La desorientación acerca de misiones y conflictos futuro, no ha permitido definir regionalmente una respuesta al involucramiento de los militares en los asuntos de narcotráfico, pero el tema está instalado en la agenda, y cotidianamente se refuerza la presión de EE.UU. para obtener una respuesta. Esta demanda no caerá en el vacío: se elaborará un plan hemisférico o será un designio del gobierno norteamericano. Luego de la reunión de febrero de 1988, en El Salvador, quedó esbozado un programa de acción que tiene por objetivo crear el nuevo sistema de seguridad hemisférico, que se presentaría en la Conferencia de Canadá en 2001. La duda inmediata es que capacidad

⁷⁷ Situaciones similares pueden verse en el Perú. Ver Marcial Rubio C. "Gobernabilidad, Seguridad y Derechos Humanos en el Perú" en Comisión Sudamericana de Paz, Julio-Septiembre de 1995, pg. 6 y Carlos Basombrío, "La subordinación de los militares a la democracia en la América Latina de los noventa", en Rut Diamint, de. La cuestión cívico-militar en las nuevas democracias en América Latina", *Working Paper No 45*, Universidad Torcuato Di Tella, Agosto de 1997.

tendrá América Latina de consensuar una política de seguridad hemisférica que contemple las necesidades subregionales; que no convierta el combate a la guerrilla -y la conformación de una supuesta brigada multilateral que figura en las intenciones norteamericanas- en sustituto de la lucha a los comunismos internos; finalmente, que clarifique que alcance tiene la defensa de la democracia para que no se entienda como el encubrimiento de políticas intervencionistas.

5. Observaciones finales

La novedad en la región es una revitalizada tendencia a multilateralizar los acuerdos bilaterales de seguridad. Los efectos de esta multilateralización son aún poco reconocibles. EE.UU. tradicionalmente buscó quebrar las alianzas latinoamericanas, forzando a los países a negociar en forma directa bilateral y asegurándose el dominio de la negociación. Paralelamente los países utilizaban los beneficios de la preferencia norteamericana, tanto para aventajar a un vecino, como para fortalecer su propia situación subregional. Hoy, los éxitos de las diferentes integraciones en las Américas, han adquirido legitimidad y se puede augurar, con cierta certeza, que es la zona de menor conflictividad mundial

De todas formas, esa creciente pacificación está amenazada por las debilidades estructurales: la pobreza, la depredación del medio ambiente y la fragilidad de las instituciones. Los sistemas políticos regionales son fuertemente presidenciales y las decisiones del Ejecutivo han tenido un alto grado de discrecionalidad y una baja credibilidad por parte de la ciudadanía. Los ciclos de golpes militares y los gobiernos dictatoriales parecen superados, pese a que aún el control político de las fuerzas armadas no ha llegado a un nivel óptimo.

Sin duda, un recurso fundamental en la construcción de estabilidad política se obtendrá a través la inclusión de organizaciones de la ciudadanía, de los parlamentarios y de la función crítica de la prensa. Ello llevará a la formación de consensos explícitos sobre las políticas de seguridad que serán más difíciles de quebrar por gobernantes de turno o militares

golpistas. Estos consensos fomentarán convergencias al interior de las naciones y entre los estados, fortaleciendo los recursos institucionales de las democracias. Los gobiernos asimismo, tratan de avanzar en aceptación de las CSBMs que han probado ser eficaces en otras regiones mientras intentan organizar las superposiciones crecientes entre las cuestiones de seguridad interna y la defensa externa, que afectan la eficacia de las instituciones y los progresos en la desmilitarización de la diplomacia.

Las CSBMs llegaron a la región conjuntamente con los debates del nuevo orden mundial, la ilusión sobre el fin de la historia de confrontaciones y la ficción de un mundo regido por la paz kantiana. Vinieron de la mano de la pérdida de protagonismo de las fuerzas armadas latinoamericanas como regentes del poder político y trayendo algunos discursos sobre la disminución del poder militar como sostén del poderío estatal. Por ello, muchos militares y políticos las interpretaron como un instrumento para la eliminación de las instituciones castrenses, que ocultaban las intenciones de dominación por parte de los Estados Unidos. Mientras llegaban aires de pacificación, correlativamente, aumentaban las demandas sobre los organismos internacionales que respondían asistemáticamente tratando de ordenar el caos global sin gobierno y sin terminar de reconocer la estructura sobre la que se asienta la hegemonía global.

Hoy no se objeta la multilateralización de la política, ni la conformación de un plan centrado en la prevención de conflictos, y se reconoce en estos recursos una de las formas permanentes del cambiante orden internacional. Con la existencia de diferentes estilos de hacer política, con las consecuencias de procesos de consolidación democrática asincrónicos y con países que se insertan en el mundo global de forma desigual, hay una visión común hemisférica. Esta coincidencia básica es una mayor confianza en la posibilidad de sentarse a dialogar y negociar entre los países del continente americano. Si este diálogo se institucionaliza, creando mecanismos y procedimientos transparentes y verificables, la instauración de un régimen de seguridad estará al alcance de las sociedades americanas.