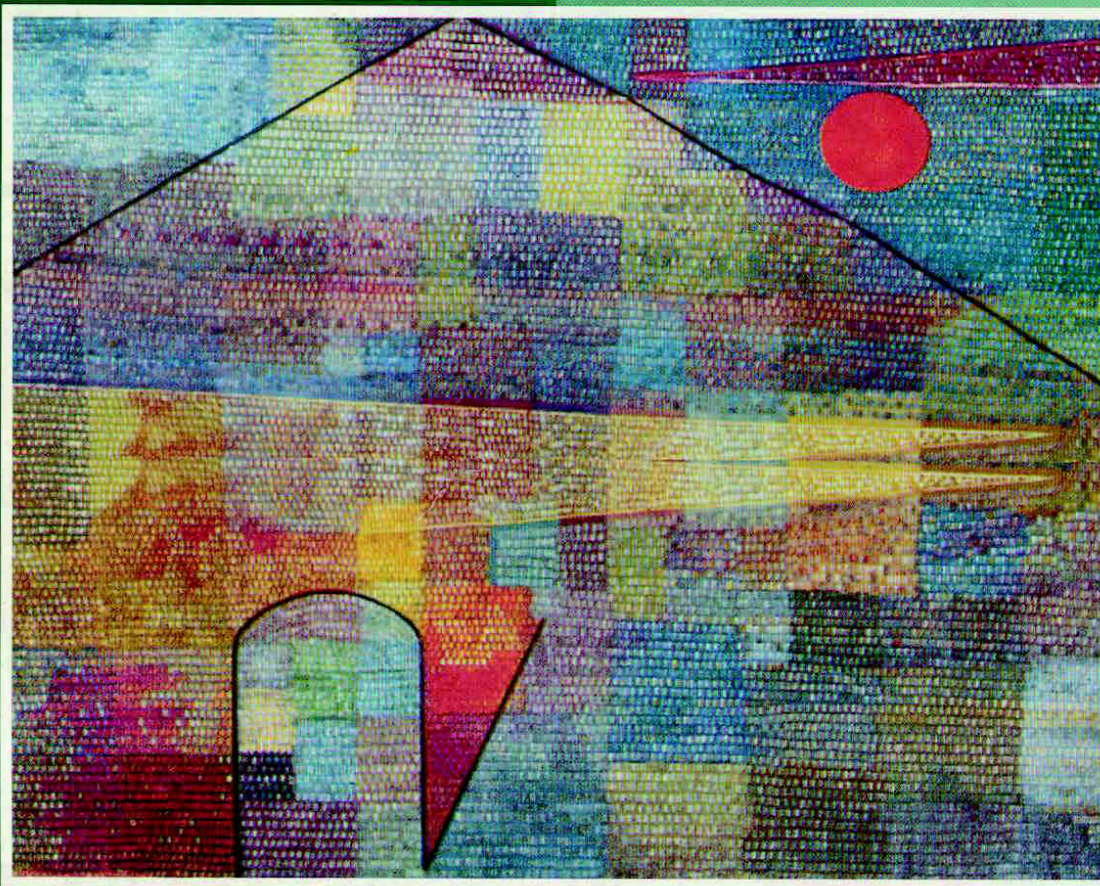


FUERZAS Y ARMADAS Y SOCIEDAD



- LAS PRIMERAS REFORMAS AL SISTEMA INTERAMERICANO DE SEGURIDAD
- REPENSANDO LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA: NUEVAS DEMANDAS CONCEPTUALES
- LA POLÍTICA MULTILATERAL DEL PERÚ
- CONCEPCIONES DE LA DEFENSA NACIONAL EN ARGENTINA Y CHILE
- COOPERACIÓN REGIONAL. POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES





FLACSO

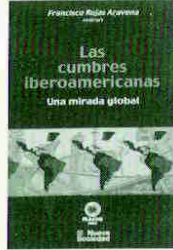
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede CHILE

PUBLICACIONES RECIENTES

• LIBROS



Francisco Rojas Aravena (editor). **Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas.** FLACSO-Chile/Nueva Sociedad, Santiago, 2000, 225 p., \$8.000.-



Francisco Rojas Aravena (editor). **Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global.** FLACSO-Chile/Nueva Sociedad, Santiago, 2000, 200 p., \$8.000.-



José Olivares y Rodrigo Parrini (editores). **Masculinidades. Identidad, sexualidad y familia.** FLACSO-Chile, UAHIC, Red Masculinidad, Santiago, 2000, 155 p., \$7.000.-



Oscar Muñoz (editor). **El Estado y el sector privado. Construyendo una nueva economía en los años 90.** FLACSO-Chile/Dalmen Ediciones, Santiago, 2000, 409 p., \$17.000.-



Brian Loveman y Elizabeth Lara. **Las acusaciones constitucionales en Chile.** FLACSO-Chile/LOM Ediciones, Santiago, 2000, 240 p., \$6.500.-



Francisco Rojas Aravena, editor. **Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas.** Nueva Sociedad/FLACSO/W. Wilson Center/P & S en las Américas, Venezuela, 1999, 120 p., \$ 7.000.-



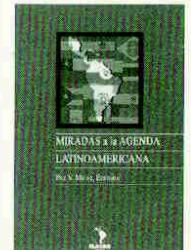
Francisco Rojas Aravena, editor. **Argentina, Brasil y Chile: Integración y Seguridad.** FLACSO/Nueva Sociedad, Venezuela, 1999, 208 p., \$ 7.000.-



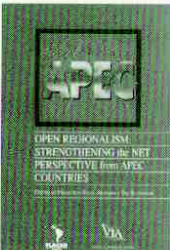
Teresa Valdés, M. Cristina Benavente, Jacqueline Gysling. **El Poder en la Paroja. La Sexualidad y la Reproducción.** Mujeres de Santiago. FLACSO, Santiago, 1999, 178 p., \$ 7.000.-



Varios autores. **Entre la II Cumbre y la detención de Pinochet. Chile 98.** FLACSO, Santiago, 1999, 334 p., \$ 10.000.-



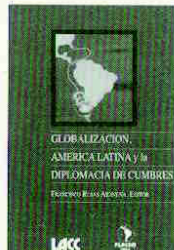
Paz Millet. **Miradas a la agenda Latinoamericana.** FLACSO, Santiago, 1999, 132 p., \$ 7.000.-



Francisco Rojas Aravena y Paz Butterfield, editores. **Open Regionalism: Strengthening the Net perspective from APEC countries.** FLACSO/VIA, Santiago, 1999, 118 p., \$7.000.-



Teresa Valdés y José Olivares (eds.). **Masculinidades y equidad de género en América Latina.** FLACSO/UNFPA, Santiago, 1998, 284 p., \$ 7.000.-



Francisco Rojas Aravena, editor. **Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres.** FLACSO/LACC, Santiago, 1998, 520 p., \$12.000.-



José Domínguez, Editor. **Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur.** FLACSO/W. Wilson Center/Interamerican Dialogue/PySA, Santiago 1998, 221 p. \$ 7.000.-

• NUEVA SERIE FLACSO



Carolina Stefanini. **Suicidio en el servicio militar.** FLACSO-Chile, Santiago, 2000, 48 p., \$4.000.-



Jorge Mario Figueroa. **La justicia militar en Chile.** FLACSO-Chile, Santiago, 2000, 30 p., \$4.000.-



Mireya Dávila. **Seguridad ciudadana: actores y discusión.** FLACSO-Chile, Santiago, 2000, 83 p., \$4.000.-



Patricio Silva. **State Capacity, Technocratic Insulation, and Government-Business relations in South Korea and Chile.** FLACSO-Chile, Santiago, 2000, 63 p., \$4.000.-



Rodrigo Araya Dujisin (compilador). **Una Mirada regional a la relación Comercio Internacional y Medio Ambiente.** FLACSO-Chile, Santiago, 2000, 97 p., \$4.000.-



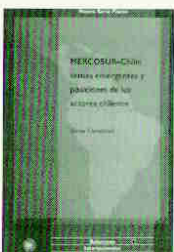
Rodrigo Araya Dujisin. **Ecología y Sociedad. Región de Los Lagos. Una Visión Ecosocial.** FLACSO-Chile, Santiago, 2000, 53 p., \$4.000.-



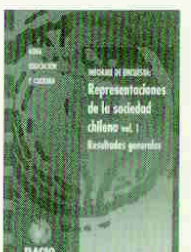
Isabel Jaramilla Edwards. **El Multilateralismo en la política exterior de Cuba.** FLACSO-Chile, Santiago, 2000, 84 p., \$4.000.-



Hernán Couvard y Alicia Frohmann. **Universidad y Ciencias Sociales en Chile, 1990-1995.** Santiago, 1999, 58 p., \$ 3.500.-



Ilona Cornevali. **Mercosur-Chile: temas emergentes posiciones de los actores chilenos.** Santiago, 1999, 57 p., \$ 3.500.-



FLACSO-Chile. **Informe de encuesta: Representaciones de la Sociedad Chilena vol. 1. Resultados generales.** Vol. 2. Temas políticos; Vol. 3. Temas económicos; Vol. 4. Temas valóricos, Santiago, 1998, \$ 3.500.- c/vol.

Para pedidos desde Las Américas, agregar US\$ 10 por publicación para el envío por correo aéreo certificado. Para Europa y el resto del mundo US\$ 15.

CATALOGO COMPLETO Y MAS INFORMACIONES <http://www.flacso.cl>

FUERZAS ARMADAS y SOCIEDAD

ISSN: 0717-1498

Director: Francisco Rojas Aravena

Editor: Rodrigo Atria

Consejo Editor: Antonio Cortés; Roberto Durán; Hugo Espinoza; Gonzalo García; Gabriel Gaspar; Miguel Navarro; Guillermo Pattillo; Eduardo Santos; Gonzalo Zarraonandía.

Consejo Asesor Internacional: Gabriel Aguilera (FLACSO-Guatemala); Mariano Aguirre (CIP-España); Raúl Barrios (Bolivia); Raúl Benítez Manaut (CELA-UNAM-México); Lilia Bermúdez (Fundación Matías Romero-México); Fernando Bustamante (FLACSO-Ecuador); Rut Diamint (Universidad Torcuato Di Tella-Argentina); Gustavo Adolfo Druetta (CEPNA-Argentina); Andrés Fontana (CEDES-Argentina); Thomaz Guedes da Costa (Brasil); Luis Herrera Lasso (CLEE-México); Carlos María Lezcano (Paraguay); Elezer Rizzo de Oliveira (UNICAMP-Brasil); Marcial Rubio (DESCO-Perú); Andrés Serbín (INVESP-Venezuela); Luis Guillermo Solís (Fundación para la Paz y la Democracia-Costa Rica); Luis Tibiletti (SER en el 2000, Argentina); Juan Velit (CEPEI-Perú).

FUERZAS ARMADAS Y SOCIEDAD, es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile), y del Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (CLADDE), que cuenta con el patrocinio del Grupo de Estudios *Fuerzas Armadas, Estado y Sociedad* del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Las actividades de investigación del Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile, cuentan con el apoyo de diversas agencias e instituciones. Un aporte significativo es brindado por la Fundación MacArthur, la Fundación Hewlett y la Fundación Ford.

Los artículos que la integran son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y no reflejan necesariamente el pensamiento de FLACSO. Se permite la reproducción de los ensayos y de las ilustraciones a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar 2 ejemplares a la redacción.

Ilustración de portada: Paul Klee

Diagramación: Claudia Gutiérrez, FLACSO-Chile

Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Impresión: LOM Editores. Teléfono: 671 5612, Santiago.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,
FLACSO, Sede Chile
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa, Santiago
Casilla 3213, Correo Central, Santiago
Tel: (562) 2257357, 2256955, 2259938
Fax: (562) 2741004, 2254687
Casilla electrónica: flacso@flacso.cl
FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Área de Relaciones Internacionales y Militares
Casilla electrónica: rflacso@flacso.cl
Fax: (562) 2254687

Año 15, Nº 2, abril-junio, 2000

Sumario

ANÁLISIS

Repensando la seguridad en América Latina: nuevas demandas conceptuales
Francisco Rojas Aravena 3 ✓

Algunas ideas acerca de las primeras reformas al Sistema Interamericano de Seguridad
Harold Klepack 14 ✓

Cooperación regional: Potencialidades y limitaciones desde la perspectiva de la defensa nacional
Gral. Carlos Molina Johnson 26

Concepciones de la defensa nacional en Argentina y Chile: Una comparación de los libros de la defensa
Kristina Mani Clark 39

La política multilateral del Perú, su contribución a la erradicación universal de las minas antipersonal y el desminado asociado a la demarcación de la frontera común con Ecuador
Jorge Lázaro Geldres 52

DOCUMENTOS

Discurso de S.E. el Presidente de la República de Chile, D. Ricardo Lagos Escobar, ante el Congreso Pleno de la República Argentina 62

CRONOLOGÍA

Abril-junio 69

Caso Pinochet 73

Editorial

Como ocurre, en general, con los procesos políticos en los más diversos órdenes, el cambio y la continuidad están en el centro del debate sobre la seguridad regional. La fugaz ilusión, si es que alguna vez se incubió, del surgimiento de un orden internacional signado por la paz y la estabilidad al concluir la Guerra Fría, ha dado bríos a las interrogantes sobre qué debe permanecer más o menos inalterado y qué es preciso cambiar para que la región se adecue a un orden mundial en transición.

En parte, la tensión entre cambio y continuidad se funda en el problema de las nuevas amenazas: ¿son éstas iguales para todos los países?, ¿es necesario dotar de nuevas misiones a las fuerzas militares, instituciones permanentes de los estados?, ¿se requieren nuevas estructuras colectivas en la región? En parte, también, la plástica relación entre cambio y continuidad se alimenta de las diferentes actitudes de cada país, e incluso de los distintos actores institucionales dentro de cada país, hacia ese tipo de interrogantes: algunos se muestran más audaces, más proclives a buscar nuevas respuestas; del mismo modo, tampoco son homogéneos los gobiernos y, aunque éstos se presentan en los encuentros bilaterales o multilaterales con posiciones unívocas, a veces trascienden las discrepancias internas entre agencias y/o actores institucionales de un mismo gobierno, que reflejan posiciones proclives al *statu quo* o al cambio.

Este es el tema que hace de común denominador a los artículos presentados en este número de *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Seguramente, parte de estos problemas volverán a surgir en la Conferencia de Ministros americanos de Defensa prevista para el último trimestre del año en curso, en Manaos (Brasil); por lo mismo, hemos creído de interés estimular la reflexión al respecto anticipando algunas de las inquietudes que estarán previsiblemente presentes en ese foro.

Francisco Rojas Aravena revisa en su artículo las nuevas demandas conceptuales que se hacen pesar sobre la seguridad de América Latina a partir del impacto de los cambios internacionales.

Hal Klepak presenta algunas ideas para abordar la reforma del sistema interamericano de seguridad e indaga en la disposición de distintos países americanos respecto de ese propósito.

Por su parte, el General Carlos Molina Johnson, del Ejército de Chile, explora el impacto de los procesos de integración, tanto en las posibilidades que abren como en las limitaciones que conllevan, sobre las concepciones estratégicas de los Estados nacionales.

Un interesante aporte desde el ámbito comparativo, que pone en paralelo los cambios y continuidades en los enfoques sobre temas de defensa y seguridad internacional sostenidos por Chile y Argentina, lo ofrece Kristina Mani Clark en un artículo donde revisa críticamente los libros de la defensa publicados por ambos países en 1997 y 1999, respectivamente.

Por último, Jorge Lázaro Geldres, situándose a un nivel aún más específico, reflexiona sobre el impacto de la política multilateral de Perú en el esfuerzo internacional que se realiza para la erradicación de las minas antipersonal —tal vez, una de las tendencias de cambio más llamativas—, y proyecta su reflexión al desminado en la frontera entre Perú y Ecuador.

En la sección «Documentos» presentamos el discurso que el pasado 18 de mayo pronunciara el Presidente de Chile, Ricardo Lagos, ante el Congreso Pleno de Argentina. Y finalizamos con la sección «Cronología» que ofrece un registro de los principales temas relacionados con la defensa y las Fuerzas Armadas en Chile.

Rodrigo Atria
Editor

Repensando la seguridad en América Latina: nuevas demandas conceptuales

Francisco Rojas Aravena²

Algunos supuestos

1. El fin de la guerra fría ha tenido efectos muy diversos en el mundo. En grandes zonas se generó un alto nivel de inestabilidad como producto de la reemergencia de factores propios que fueron enmascarados por el conflicto bipolar durante medio siglo³. En las Américas, a diferencia de otras áreas, el fin de la guerra fría conjuntamente con el proceso de globalización ha tenido manifestaciones, en lo referido a la seguridad internacional, positivas.

2. El fin de la guerra fría abrió una oportunidad para establecer una agenda de cooperación entre los países latinoamericanos y en especial entre la región y Estados Unidos. Tomar esta oportunidad significa que los países de América Latina, en particular los sudamericanos, salen de un marco conceptual de carácter geopolítico autoreferente. La dinámica de inserción en la globalización cambia las perspectivas estratégicas.

3. En las Américas, la institucionalidad democrática, pese a sus carencias, se ha expresado como "paz democrática" y ésta posee una fuerza sustantiva capaz de limitar y reducir los conflictos. En esta perspectiva, las cláusulas democráticas asociadas a acuerdos políticos y comerciales han jugado un rol central. Está surgiendo un nuevo derecho internacional referido a la democracia. De un compromiso moral se ha pasado a una norma vinculante en el contexto de la OEA, el MERCOSUR, el SICA y otras agrupaciones regionales⁴.

4. La institucionalidad en formación, producto de los acuerdos de las Cumbres de las Américas y de otras reuniones e instancias vinculadas a la diplomacia de cumbres, ha generado un marco articulador que define principios orientadores y organizativos, entre los cuales la paz, la democracia, el respeto a los derechos humanos, juegan un rol clave. De ellos se desprenden mecanismos operativos que contribuyen al diseño y establecimiento de potenciales regímenes internacionales específicos. Este es un proceso aún en conformación.

5. No existe un elemento catalizador, a inicios del siglo XXI, que impulse de manera decisiva la conformación de un nuevo régimen de seguridad hemisférica. No se aprecia un enemigo común ni tampoco un marco conceptual compartido. Tampoco se prevén situaciones de crisis que motiven urgencias en este ámbito.

6. Tanto por las perspectivas valóricas como por su ubicación geográfica, los países de la región se encuentran ubicados en el hemisferio occidental. Lo anterior no significa necesariamente ser percibido como un país occidental. Estar ubicado en la categoría de país occidental significa asumir compromisos sustantivos en relación con el sistema político democrático y la contribución a la estabilidad internacional.

7. Un peligro en el debate de seguridad es su ampliación conceptual. No todo tema importante es un tema de seguridad. Tampoco todo tema de seguridad es *per se* un tema importante. El con-

cepto de seguridad debe vincularse al uso de la fuerza.

Carencias conceptuales

América Latina, en el período de guerra fría, fue percibida y se autopercibió en un marco conceptual definido por el conflicto bipolar. La principal amenaza era el enemigo extra-continental. Con esto se reafirmaban tendencias previas provenientes del período anterior a la Segunda Guerra Mundial. Los países de la región están inmersos en un proceso de debate y reformulación de los conceptos de seguridad. Apreciamos una transición conceptual, desde la perspectiva de guerra fría, que visualizaba un enemigo, hacia otra de posguerra fría, en la cual las amenazas son difusas y en ellas el peso de los factores militares se ha reducido.

Más en general, podemos señalar que con el fin de la guerra fría se ha producido una reevaluación de las principales matrices teóricas con las que se evalúan los fenómenos internacionales. Ello permitirá avanzar hacia la conformación de un nuevo paradigma en el cual, reconociendo el conflicto y la confrontación, se pueda colocar un mayor énfasis en la cooperación y la asociación. Este cambio requiere de una gran voluntad política de los actores centrales y formas específicas de articulación.

El desarrollo de las teorías sobre regímenes internacionales⁵ y sobre la conformación de bienes públicos globales⁶ adquiere una mayor significación e importancia. También, los aportes en teorías de negociación⁷ y de instrumentos prácticos para desactivar tensiones⁸. La exploración teórica en este campo permitirá generar conocimientos adecuados para mejorar el relacionamiento multilateral y los resultados que desde él surjan. En particular, aquellos que tienen la fuerza para cambiar relaciones en el sistema internacional.

La necesidad de generar un concepto de seguridad compartido en las Américas se ve reforzado por la alta heterogeneidad regional. La diversidad caracteriza al hemisferio. Las preocupaciones de seguridad de la Cuenca del Caribe son

muy distintas a las de los países sudamericanos. Al interior de éstos se diferencian claramente los países andinos de los países vinculados al MERCOSUR. Las diferencias también se expresan en el terreno económico, así como en las capacidades para enfrentar vulnerabilidades provenientes de situaciones ambientales. Más allá de aquellas evidentes referidas a territorio, población, recursos naturales.

El factor central, tanto en el ámbito político, económico como en el de la seguridad en esta década de posguerra fría, es el peso de las subregiones. Son las áreas subregionales las que determinan la dinámica política efectiva y los avances concretos en cada una de las materias. El fin de la bipolaridad abrió espacios diversos y posibilita una mayor diversidad. Si bien es cierto que se mantienen factores de inercia derivados de la guerra fría, es en el accionar subregional en donde se superan con facilidad y se establecen nuevos paradigmas interpretativos y nuevas formas de acción que favorecen la cooperación.

El reconocimiento de la heterogeneidad constituye el elemento crucial para mirar las oportunidades y necesidades de cooperación. Identificar intereses comunes es una tarea prioritaria en la perspectiva de construir cooperación⁹. La cooperación es un acto de voluntad política y una decisión estratégica que deben tomar los actores para efectivizarla. La cooperación en el hemisferio y en cada una de sus regiones posibilita aunar esfuerzos, incrementar recursos para alcanzar los objetivos que dicen relación con la estabilidad y la seguridad internacionales. La complementación y el aunar esfuerzos aparece cada vez con más fuerza cuando analizamos los remanentes de la agenda tradicional y, en especial, cuando se visualizan los desafíos que conlleva la nueva agenda de seguridad en las Américas, caracterizada por riesgos esencialmente no militares.

Durante el período de guerra fría primaron los conceptos de seguridad enfocados en la perspectiva estatal o aquellas ramificaciones hacia la seguridad internacional vinculadas a la seguridad estatal y la militarización de dichos vínculos. En el período de posguerra fría ha aparecido con fuerza la dimensión de la seguridad humana como un concepto articulador clave en un mundo en

transición¹⁰. Muchas veces ambas perspectivas han aparecido como contradictorias, aunque ambas deberían tener como foco y fin último al ser humano. **El desafío intelectual, que a la vez es institucional y operativo, es cómo ligar y establecer una concatenación conceptual desde la seguridad humana hacia la seguridad internacional pasando por la seguridad estatal.**

En la trilogía seguridad humana, seguridad estatal y seguridad internacional los énfasis sobre cuál es el factor que posee primacía pueden variar según sean los escenarios. En la inmensa mayoría el peso de la articulación recaerá en la seguridad estatal. Ello, porque el Estado continúa siendo el principal actor internacional y el que posee los mayores recursos en cuanto al uso de la fuerza. También, porque las demandas que se generan desde la sociedad civil, expresadas como demandas en seguridad humana, se efectúan al Estado. Es éste el que debe dar satisfacción a dichas demandas. A su vez, la inestabilidad internacional busca ser superada generando alternativas en marcos multilaterales, en los cuales el Estado es el actor que genera recomendaciones y resoluciones. Para algunas regiones geográficas, principalmente para África, un mayor centro de gravitación puede estar ubicado en la seguridad internacional -y sus principales actores-. Es decir, en la capacidad de reacción del sistema internacional frente a la crisis de gobernabilidad de los Estados frágiles o en desaparición.

Lo anterior tiene como resultado el que si se logra desmilitarizar los vínculos interestatales, resolver las desconfianzas básicas que se expresan en percepciones de amenazas, es posible diseñar perspectivas de coordinación de políticas y de colaboración en la seguridad internacional. La mayor estabilidad global, el mejor relacionamiento interestatal, posibilitará focalizar y priorizar la resolución de las demandas de la seguridad humana. Estas se vinculan de manera estructural a la resolución de los problemas del desarrollo.

Cabe destacar que si la preocupación se centra única y exclusivamente en la seguridad humana, vista como carencias esenciales desde el punto de vista del desarrollo, se corre el riesgo de ampliación del concepto de seguridad, de una manera tal que todo asunto importante y de signi-

ficación quedaría ubicado en este marco conceptual y cuya consecuencia es la militarización de los mecanismos operativos. Lo anterior es particularmente grave en los casos de los Estados más débiles, pues allí las instituciones tienen fragilidades estructurales. Es precisamente en estos Estados donde la democracia muestra la mayor fragilidad y donde se corre el riesgo permanente de reemplazar las estructuras democráticas por autoritarias.

El repensar los nuevos contenidos de la seguridad exige ubicar el tema del uso de la fuerza como la dimensión que ordena, selecciona y organiza los contenidos. Lo clave, por lo tanto, sigue siendo lo referido a la guerra y la paz. Otras dimensiones y esferas que afectan la vida pueden y deben ser enfocadas desde la cooperación, la capacitación, transferencia de recursos u otros arreglos institucionales. La prevención del uso de la fuerza es un objetivo que debe ser reformulado, atendiendo a las nuevas condiciones internacionales. "La defensa de la nación contra enfermedades contagiosas es un problema completamente diferente que la defensa contra el ataque de un misil balístico"¹¹. La primera situación corresponde a una amenaza cuya respuesta requiere reforzar la cooperación internacional y buscar formas de prevención más vinculadas a la salud y al desarrollo. La segunda situación está ligada directamente a los problemas de defensa y seguridad. El tipo de respuesta variará en cada circunstancia desde el reforzamiento de los aparatos propios de carácter disuasivo, hasta la construcción de alianzas y tratados militares. A partir de esta focalización será posible diseñar mecanismos de alerta temprana, instrumentos de prevención y actividades de seguimiento.

La característica primordial de los nuevos conflictos internacionales está centrada en problemas intraestatales; ello evidencia la necesidad de vincular de manera más adecuada los tres niveles diferenciados en los que se ha segmentado la conceptualización sobre seguridad. A su vez, la creciente presencia de fenómenos transnacionales (mafias internacionales, terrorismo transnacional y otros) que hacen uso de la fuerza, pero que no poseen la capacidad para ejecutar amenazas de carácter estratégico al Estado, obliga a diseñar mecanismos de coordinación de políticas que in-

corporen dimensiones no militares tradicionales del uso de la fuerza. Ello demanda nuevas formas de prevención.

El nuevo concepto de seguridad deberá abarcar las dimensiones tradicionales referidas a la soberanía estatal -con un gran peso en el eje soberano territorial y en las capacidades militares- y las nuevas dimensiones referidas a los fenómenos y procesos que determinan la nueva agenda. Estos se caracterizan por ubicarse en una dimensión no militar y requieren de la cooperación como instrumento central de resolución. La disuasión no se percibe como respuesta adecuada.

En la conformación del nuevo paradigma de seguridad, el establecimiento de gradaciones contribuye de manera importante a su clarificación. En este sentido, el concepto de *umbral crítico*¹² permite evidenciar en qué momento un riesgo se transforma en una amenaza o en un conflicto abierto. La comprensión de qué fenómenos son los que gatillan un riesgo para transformarlo en una crisis constituye un aporte crucial que el nuevo concepto puede relevar.

Señalar la necesidad de un nuevo concepto de seguridad es evidenciar cadenas conceptuales asociadas. Es decir, a cada marco conceptual aparecen asociados otros conceptos que lo refuerzan y establecen parámetros interpretativos más coherentes que reafirman lógicas más generales que la del concepto matriz. Es así como, en la perspectiva de conformar un nuevo concepto de seguridad, será necesario generar una nueva cadena conceptual capaz de recoger dimensiones sustantivas del paradigma en torno al cual se está organizando la seguridad en las Américas, y que a la vez de cuenta de las nuevas dimensiones que adopta el sistema global. Es decir, estamos en un período que se caracterizará esencialmente por una transición conceptual.

El desarrollo de nuevos conocimientos sobre instituciones y regímenes, cooperación y coordinación de políticas, resolución de conflictos y procesos de negociación, se constituyen en demandas significativas a la hora de organizar una visión comprensiva de la seguridad. Un área de estudios directamente asociada a la formulación del concepto de seguridad es la referida a los estu-

dios sobre crisis internacionales¹³. Esta es un área particularmente deficitaria entre los decisores en América Latina, incluidas las propias fuerzas armadas. El conocimiento en este campo es de la mayor significación, puesto que la visión y proyección de futuro es que se perciben más crisis internacionales con uso de fuerza que una guerra total entre coaliciones o entes soberanos.

Cambios internacionales: efectos en la seguridad hemisférica

En la percepción de la seguridad hemisférica y regional inciden de manera sustantiva cinco factores principales, a los que se pueden agregar otros. Destacamos particularmente: a) el fin de la guerra fría; b) globalización y democracia; c) los cambios en la soberanía; d) las tradiciones de desarme regionales; y e) las debilidades institucionales en cuestiones de seguridad.

a) El fin de la guerra fría

El fin de la guerra fría no cambió el nivel de valoración o prioridad estratégica de América Latina en relación a la principal potencia global o a otros actores centrales del sistema internacional¹⁴. El nuevo orden que se construya en la etapa de posguerra fría en esta región deberá seguir considerando la marginalidad estratégica en cuestiones globales, en especial como fuente de amenaza para la principal potencia hegemónica o para algunos de los actores centrales. Sin embargo, también deberá considerarse desde la perspectiva positiva el importante aporte a la estabilidad que efectúan los países de este hemisferio. La contribución latinoamericana y de Canadá¹⁵ a la estabilidad internacional es crucial. La región contribuye a transferir estabilidad por su propia decisión, por su apoyo a los tratados internacionales y por el envío de misiones diplomáticas y militares a áreas en conflicto.

Las Américas poseen un bajo nivel de conflicto interestatal. Sin embargo, aún se mantiene la recurrencia de situaciones de tensión y conflictividad derivadas de cuestiones limítrofes o de debates sobre soberanía territorial. Esta temática de carácter tradicional continúa demandando esfuerzos de todos los actores de la región.

Se han producido significativos avances en la última década, pero aún hay remanentes que se expresan de tanto en tanto. Su emergencia normalmente se asocia a la amenaza del uso de la fuerza.

Las amenazas principales a la estabilidad provienen, al igual que en otras regiones del mundo, de conflictos intranacionales. Son los conflictos internos los que, por su derrame y vínculos internacionales, poseen un mayor poder de desestabilización en la subregión inmediata y, muchos de ellos, más allá.

Las Américas se caracterizan por el hecho de estar regidas por un sistema hegemónico de carácter unipolar desinstitucionalizado. Los países latinoamericanos y Canadá estuvieron durante todo el período de guerra fría y, la gran mayoría en el período previo a ésta, inmersos en un marco unipolar regido por los Estados Unidos¹⁶. La diferencia central está en que en épocas anteriores existía una hegemonía institucionalizada y que se expresaba a través de principios y normas que "legitimaban" las decisiones unilaterales. En el contexto de posguerra fría las cosas han cambiado respecto a las formas de actuar. Las posibilidades y oportunidades de asociación se han incrementado.

El nuevo contexto facilita el diálogo y las posibilidades de concertación de políticas sobre temas de interés común más que en toda la etapa previa de guerra fría. Dada la ausencia de amenazas estratégicas efectivas, y cercanas en el tiempo, se le abren nuevas posibilidades a los países latinoamericanos y Canadá para establecer un diálogo con la potencia hegemónica tendiente a privilegiar la coincidencia de intereses y crear espacios para debatir y consensuar políticas comunes en el ámbito de la defensa y la seguridad. Lo anterior significa estar dispuesto a asumir responsabilidades en torno a las definiciones y cursos de acción consensuados. Esto se ve facilitado si se considera que, en el ámbito económico, existen canales de comunicación cada vez más fluidos y que están construyendo una red de creciente interdependencia comercial¹⁷.

b) Globalización y democracia

El proceso de globalización ha cambiado el contexto general de las relaciones políticas, sociales y estratégicas¹⁸ en el cual están inmersos los países latinoamericanos. Es un proceso segmentado. Esta dinámica afecta principalmente las transacciones de carácter financiero internacionales y tiene efectos sobre la expansión del comercio global. Otro tanto ocurre con las comunicaciones; éstas son hoy efectivamente planetarias. Asociado al proceso de globalización se destaca que en el mundo y, particularmente en Occidente, ciertos valores y principios se universalizan. Entre ellos los fundamentales son los derechos humanos, el mercado y la democracia.

Un cambio estratégico en los países de la región corresponde al peso que se le ha dado como principio rector a la democracia. En el mundo occidental el factor político democrático se han transformado en el elemento articulador central de todas y cada una de las dimensiones de relacionamiento. En el ámbito de la seguridad internacional *la paz democrática* es el concepto articulador. Este señala que los sistemas políticos democráticos tienen un muy bajo nivel de conflictividad con uso de la fuerza entre ellos. Esta perspectiva en el caso de occidente se cumple de manera casi efectiva¹⁹. A partir de lo anterior se genera un vínculo sustantivo entre los valores referidos a los derechos humanos y la democracia, que se busca promocionar y defender con la propia legitimidad del conjunto del sistema y sus expresiones internacionales. La base geográfica desde donde se promueve esta opción es el mundo occidental, incluidos los países latinoamericanos²⁰.

La integración comercial, como parte de la globalización, cambió de manera sustantiva las formas de producción y los niveles de interdependencia. Asociado a este proceso aparecen nuevas vulnerabilidades²¹. La desestabilización de un sistema nacional tiene repercusiones inmediatas en regiones alejadas como producto de la unificación financiera del planeta. Ello evidenció la crisis asiática y rusa de 1998. Una brusca caída en los ingresos de un país puede tener efectos catastróficos en otras subregiones.

El proceso globalizador tiende a unificar comportamientos, consumos y valores, por lo que afecta a pautas culturales fuertemente arraigadas. La rapidez y aceleración de estos procesos generan percepciones de inestabilidad y de desconfianza. Todo esto repercute sobre la percepción de las sociedades civiles y las élites sobre el grado de vulnerabilidad, el nivel de exposición en el sistema internacional, los efectos en la identidad nacional y otros elementos que conforman la base en la percepción de amenaza. El fenómeno de la globalización es un proceso y no una etapa concluida. Ella genera oportunidades que pueden ser aprovechadas, pero también se evidencian con más fuerza las vulnerabilidades, particularmente en lo relativo a la soberanía estatal.

c) Cambios en la soberanía

En el nuevo marco de la globalización será esencial revisar y readecuar a las nuevas condiciones el concepto de soberanía²². No basta con reconocer la porosidad de las fronteras y con ello de la soberanía; es fundamental reflexionar sobre la construcción de nuevas soberanías en el marco de la globalización.

El hecho de que los sistemas políticos, económicos y sociales son sistemas penetrados en las más diversas áreas y esferas, reafirma la necesidad de preguntarse sobre el concepto de soberanía. Estas preguntas dicen relación con cómo éstas se vinculan al desarrollo de la supranacionalidad. Es decir, a la construcción de soberanías superiores capaces de regular comportamientos más allá de las fronteras tradicionales del Estado. Este es el significado efectivo de los regímenes internacionales vinculantes; de la creación de bienes públicos internacionales²³.

El reconocimiento de que los fenómenos económicos, políticos, sociales y culturales son *intermésticos*, es decir, simultáneamente domésticos e internacionales, reafirma la necesidad de ubicar patrones de referencia capaces de regular comportamientos simultáneamente en ambas áreas. Todo ello afecta al concepto tradicional de soberanía, el cual está anclado en el eje territorial por sobre cualquier otra dimensión.

El proceso de mundialización muestra las dificultades que tienen los Estados hoy día para controlar procesos cruciales en el desarrollo del sistema internacional²⁴. Los actores estatales tienen capacidades reducidas para controlar los flujos de información, las cuestiones ambientales, los procesos económicos, las redes criminales y otros²⁵. Cada uno de los ámbitos mencionados genera vulnerabilidades específicas. Estas van desde el peligro de marginación económica a las dificultades de sintonización sobre temas valóricos que se reafirman globalmente. En cada una de las áreas donde la porosidad del Estado pone en evidencia sus dificultades para asumir la orientación de los procesos, se tienden a universalizar las normas. Ello se expresará en regímenes internacionales o en la adopción de acuerdos multilaterales específicos. Cabe destacar, por ejemplo en los temas vinculados a derechos humanos, la necesidad de un tribunal penal internacional; en el tema de las finanzas, un acuerdo multilateral sobre inversiones. En el tema ambiental se diseñan perspectivas para un tribunal ecológico internacional²⁶.

Cada una de estas manifestaciones evidencia la necesidad de repensar el concepto de soberanía y cómo ésta puede ser reforzada sobre la base de incrementar la cooperación internacional más que buscar soluciones autárquicas. La paradoja en el caso de la soberanía es que a mayor integración y desarrollo de coordinación supranacional, mayor capacidad de incidencia global y de ejercicio soberano de decisiones en áreas no reguladas. A la vez, por el hecho de ser parte del proceso de cooperación, se refuerza la capacidad de incidencia en las definiciones. Cuando señalamos entre los supuestos el carácter de ser un actor "occidental", se apunta en este sentido, es decir, a asumir la cooperación como el instrumento fundamental en el desarrollo de las capacidades soberanas. La democracia como sistema político potencia la cooperación. Los vínculos entre democracias refuerzan sus capacidades soberanas. "La democracia es el sistema político diseñado de la manera más explícita para asegurar la autodeterminación"²⁷.

Lo anterior tiene consecuencias generales y particulares sobre la seguridad internacional. Sobre esta base es factible pensar en que existen

más oportunidades para el desarrollo de regímenes internacionales que prevengan el uso de la fuerza en esta región. En especial por la creciente concordancia en los principios rectores que podría adoptar dicho sistema. "El uso o la amenaza del uso de la fuerza en las relaciones interestatales ha virtualmente desaparecido en ciertas áreas del mundo -notablemente entre las democracias avanzadas en la era de la información y que bordean el Atlántico y el Pacífico-, así como entre un número de sus vecinos menos ricos en América Latina y crecientemente en la Europa Central y del Este"²⁸.

d) Consolidación de las políticas de desarme

En el avance conceptual, América Latina tiene una ventaja sustantiva: resolvió de manera adecuada los temas referidos a la proliferación nuclear y al desarrollo de armas de destrucción masiva²⁹. Estos avances posibilitan focalizar de manera más precisa el tema del uso de la fuerza en un nuevo marco en el cual las dimensiones no militares del uso de la fuerza son las que tienen primacía.

La región ha sistematizado y formalizado mediante tratados internacionales vinculantes una política de desarme en cuestiones estratégicas (Tlatelolco, TNP, Armas Químicas y Desminado). Esta es una medida esencial para reducir el peligro de confrontación y, en la eventualidad de que se manifestase, se mitigan los efectos. Más aún, en la región se ha buscado en el contexto de la guerra fría establecer un espacio mayor para la solución de las controversias. Es así como en los últimos cinco años las medidas de confianza mutua y de seguridad, tendientes a generar mecanismos de prevención y aumentar la transparencia, han tenido un gran éxito. De allí se deriva un proceso germinal de desarrollo de una institucionalidad subregional en cuestiones de seguridad.

e) Institucionalidad en cuestiones de seguridad

En el ámbito hemisférico uno de los principales vacíos desde la perspectiva institucional se expresa en el campo de la seguridad. No existen instrumentos de prevención de conflictos adecua-

dos y modernos. Los avances en este campo se han producido en las subregiones con la conformación de coordinaciones de política o acuerdos que buscan tener un mayor grado de coherencia, como es el caso del Tratado de Seguridad Democrática Centroamericana³⁰.

Frente a este vacío surgieron diversas iniciativas que no han logrado cristalizar. Los avances mayores han estado en la constitución de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA y en el establecimiento de un mecanismo de diálogo de los Ministerios de Defensa. Desde la perspectiva operativa, las dos conferencias regionales sobre medidas de confianza mutua posibilitan la sistematización de las acciones de cooperación.

Sin embargo, la ausencia de institucionalidad se evidencia cuando surgen conflictos, como la tensión entre Nicaragua y Honduras, en donde no hay una instancia a la cual recurrir para actuar en forma inmediata. Esta es una función que en el ámbito político cumple el Consejo Permanente de la OEA; sin embargo, se requiere tener instrumentos con recursos para efectivizar acciones inmediatas. Además, esta institución debería tener la capacidad de monitoreo para prevenir estas alternativas³¹.

Como resultado de la II Cumbre de las Américas, los mandatarios demandaron la realización de una conferencia especial sobre el concepto de seguridad, a efectuarse en el año 2000 o 2001. Al analizar el posicionamiento de los actores no se perciben circunstancias propicias para impulsar de manera efectiva esta iniciativa³². Por una parte, hay Estados que son renuentes a eliminar de manera formal el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Otros señalan que sería imposible ponerse de acuerdo en los principios básicos que pudiesen organizar una nueva estructura formal. Y otros no están de acuerdo, aunque no lo digan, con el nivel de énfasis que pone Canadá en la seguridad humana³³. Todo esto muestra que será necesario efectuar un profundo trabajo de consenso político previo para abordar de manera sustantiva esta materia.

Hacia un régimen multilateral de seguridad

Constatar la necesidad de institucionalización no es suficiente. El diseño o visualización de metas a ser alcanzadas tampoco. Se requiere de voluntad política y capacidad de agregación para que la propuesta de institucionalización alcance el consenso necesario y se transforme en realidad. Este proceso es aún más complejo dada la presencia de nuevos actores internacionales que inciden en las definiciones y políticas.

A diferencia del período anterior en el cual los Estados eran el actor principal y único en la práctica del sistema internacional y, por lo tanto, las cuestiones referidas a la guerra y la paz dependían esencialmente de la voluntad de los Estados, en los inicios del siglo XXI la constatación es que la guerra y el uso de la fuerza está más vinculado a problemas intra-estatales que a la conflictividad inter-estatal. En el ámbito global, los principales conflictos aparecen ligados a la fragmentación nacional, a problemas étnicos, a diferencias religiosas, más que a los conflictos ideológicos que caracterizaron al período precedente³⁴. La expresión fundamental de tales conflictos es intra-estatal, es decir, conflictos domésticos que generan inestabilidad en el ámbito subregional o incluso internacional. Son conflictos que tienen un alto costo humano, desatan un nivel de violencia inusitado, cuyas consecuencias generan grandes emergencias humanitarias, y se tardará años en reparar la destrucción en infraestructura y más tiempo aún en saldar el enconamiento entre la población.

Lo anterior significa que se debe alcanzar un balance adecuado entre el uso de sistemas de prevención de alerta temprana y de mecanismos de diplomacia coercitiva³⁵ tendientes a limitar los efectos del conflicto tanto domésticos como internacionales. Éste aparece como un tema esencial en el debate sobre el multilateralismo de inicios del siglo XXI. La diplomacia coercitiva y la aplicación de sanciones y sus resultados corresponden a temáticas cruciales en el diseño de políticas en la posguerra fría. En el hemisferio, la crisis en Haití reflejó las dificultades del sistema de sanciones, pese al consenso de países inmensamente poderosos en relación con quien era objeto de di-

chas sanciones³⁶. Repensar este tema constituye un elemento crucial en el nuevo esquema de seguridad global, hemisférico y subregional. Podemos destacar de manera muy positiva el rol que cumplen las cláusulas democráticas anexas en los acuerdos comerciales suscritos por los países latinoamericanos. De igual forma, podemos destacar la resolución de la Asamblea General de la OEA de 1991 respecto de la defensa de la democracia³⁷. Sin embargo, es necesario avanzar en la conformación de mecanismos de operacionalización efectivos, y ellos solamente alcanzarán su máximo de eficiencia en el marco de un régimen internacional de carácter vinculante para el conjunto de los actores que son parte. Lo anterior supone un eficiente sistema de sanciones e incentivos.

Superar el dilema de la seguridad en las Américas sigue constituyéndose en un punto principal en relación a las cuestiones de seguridad hemisférica, regional y bilateral. La resolución de importantes contenciosos referidos al eje soberano territorial han posibilitado disminuir la percepción de amenaza militar interestatal. Para reducir aún más el dilema de la seguridad es esencial avanzar en la transparencia y la construcción de confianza. Lo anterior posibilita generar las bases para el desarrollo de políticas convergentes y complementarias en un marco de entendimiento y de creciente interdependencia. En los casos en los cuales se mantienen diferencias, la confianza y la transparencia permiten la creación de espacios para abordar dichas diferencias y generar alternativas y mecanismos que buscan evitar el escalamiento militar y propenden a una solución de beneficio mutuo. La construcción de una mirada conjunta de futuro capaz de vincular intereses locales, subregionales y hemisféricos, articula mayores opciones que sólo las que determina un dilema de seguridad focalizado en el terreno militar.

Diseñando mecanismos operativos de prevención

Avanzar de manera efectiva en el establecimiento de un régimen internacional en las Américas significa que los actores principales, pero no únicamente, deben concordar visiones comunes,

superando el unilateralismo y buscando la construcción institucional y la regulación de normas como un objetivo esencial para la estabilidad en el largo plazo. Una hegemonía unipolar desinstitucionalizada no resuelve los problemas. Por el contrario, introducirá elementos de distorsión que harán imposible una cooperación efectiva en las Américas. De allí que generar cooperación y generar asociación vuelve a ubicar el tema de la Gran Política en un lugar central.

La construcción de espacios de diálogo para la resolución de diferencias, la generación de instancias de monitoreo para una alerta temprana, el diseño de mecanismos de prevención constituyen elementos que, articulados en un régimen internacional, permiten afrontar los conflictos en el área de la defensa y/o la seguridad sin que desde esta esfera se desborde hacia otros ámbitos. Por el contrario, se busca que los efectos positivos de otras áreas contribuyan a la solución de los temas que llevan implícito el uso de la fuerza. El diseño de una eficiente arquitectura que permita el establecimiento de regímenes internacionales vinculantes posibilitará una mayor coor-

dinación de políticas en áreas sensibles y, por lo tanto, conllevará acciones conjuntas que consolidan un relacionamiento bilateral y subregional en dicho marco. Los avances efectivos requieren reconocer los problemas y las dificultades existentes. Un discurso que promueva la cooperación y oculte las diferencias de intereses nos lleva a una retórica vacía que lejos de contribuir al proceso lo dificulta. Es precisamente en el reconocimiento de los puntos en los cuales aparecen las diferencias en donde los actores deben tener un abanico amplio de posibilidades de solución de los contentiosos.

Los principales instrumentos de carácter preventivo dicen relación con ocho mecanismos que posibilitan una acción acumulativa tendiente a alcanzar la estabilidad.

En el siguiente recuadro se destacan los objetivos de prevención y las posibles acciones de prevención que pueden efectuarse sobre la base de la aplicación de los mecanismos reseñados para el caso de cuestiones ubicadas en el eje soberano territorial³⁸.

Diagnóstico de la situación y objetivos preventivos	Acciones de prevención
Mantener el status quo y estabilizar la situación de diferencia territorial.	Concordar y declarar la aceptación del derecho internacional y la no amenaza y el uso de los recursos de fuerza. Reconocer la diferencia de intereses, acotar y delimitar el carácter del problema. Establecer un marco institucional para la solución <u>pacífica de las diferencias</u> .
Evitar las tensiones políticas fundadas en temas soberano-territoriales	Evitar el uso doméstico de las situaciones pendientes en el ámbito de la delimitación. Establecer espacios de diálogo e intercambio que posibiliten una mejor comprensión de las percepciones de los diversos actores. Relevar el rol de los actores "no tradicionales" de la seguridad.
Prevenir antagonismos y tiranteces focalizadas en áreas de frontera.	Establecer mecanismos de fomento de la confianza mutua, en especial, en el ámbito de la seguridad. Crear mecanismos de diálogo a nivel local y mejorar los <u>sistemas de comunicación globales</u> .
Evitar los conflictos abiertos.	Activar evaluaciones conjuntas, procesos de buenos oficios y actividades de consultas. En este ámbito <u>pueden desarrollarse actividades de premediación</u> .
Prevenir y evitar situaciones de crisis.	Activar mecanismos internacionales formales de buenos oficios y mediación. Establecer incentivos y sanciones. Activar eventuales mecanismos militares de interposición y verificación. Promover el despliegue de fuerzas tendiente a <u>desescalar el conflicto</u> .
Evitar el enfrentamiento y la guerra.	Poner en práctica medidas de fomento de la confianza mutua y la seguridad de alta densidad. Establecer zonas desmilitarizadas. Envío de fuerzas de paz.

Un sistema de garantías

Los regímenes internacionales tienen como obligación *generar garantías* a quienes forman parte de ellos. En el ámbito de la seguridad las garantías esenciales pasan porque el régimen internacional contribuya a: i) liberar de amenazas inminentes el ámbito de la defensa; ii) generar espacios que den señales de alerta temprana para su desarticulación. Los regímenes internacionales en el ámbito de la seguridad deben dar garantías que reconocerán los intereses de cada uno de los actores presentes, incluidas las diferencias que pueda haber entre ellos. La efectividad de la acción de los regímenes de seguridad implica el reconocimiento y la capacidad del control nacional soberano sobre el espacio territorial. Ello implica una enorme responsabilidad en un marco de creciente interdependencia. El desborde de problemas en un Estado puede conllevar amenazas no previstas para el conjunto. De allí que lo que hace el establecimiento de garantías es resolver los temas de carácter estratégico y posibilitar la construcción de mallas de seguridad cada vez más efectivas. Los arreglos específicos otorgarán garantías particulares para los problemas que requieren solución inmediata, de mediano plazo, o de largo plazo.

El establecimiento de regímenes de seguridad permite focalizar sobre las amenazas comunes o evidenciar y diseñar cursos de acción específicos sobre las vulnerabilidades reconocidas por los distintos actores en un contexto de coordinación de políticas. En este sentido, el espacio institucional permite definir de manera adecuada, en forma multilateral, el medio por el cual se alcanzará la resolución y las acciones consecuentes en este campo.

No basta con desarrollar un nuevo concepto de seguridad; es necesario articularlo en instituciones eficaces. La creación de regímenes internacionales de carácter vinculante con sello multilateral en las Américas será el resultado y un objetivo de este proceso de definición conceptual.

Notas

1. Trabajo presentado en la reunión de LASA-2000. Miami 15-18 de marzo del 2000.
2. Director de FLACSO-Chile.
3. Chester A. Crocker and Fen Osler Hampson with Pamela Aall, Managing Global Chaos. Sources of and Responses to International Conflict. USIP. Washington, D.C., 1996.
4. Herald Muñoz, Política internacional de los nuevos tiempos. Editorial Los Andes. Santiago, 1996.
5. Stephen D. Krasner, International Regimes. Cornell University Press, 1983, 6a. Edición, 1991.
6. Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern, Global Public Goods. UNDP/Oxford University Press. New York, 1999.
7. Roger Fisher, Andrea Kupper Schneider, Elizabeth Borgmardt, Brian Ganson Coping with International Conflict. Prentice Hall Inc. N.D., 1997.
8. Michael Krepon, Michael Newbill, Khurshid Khoja, Jenny S. Drezin, Global Confidence Building. New Tools for Troubled Regions. St. Martin's Press. New York, 1999.
9. Robert Axelrod, La evolución de la cooperación. Alianza Universidad. Madrid, 1984.
10. Informe de desarrollo humano. PNUD, Nueva York, 1994.
11. Friedman Lawrence, "International Security: Changing Targets" en Foreign Policy, No. 110. Washington, D.C., Spring 1998.
12. El concepto de umbral fue destacado como un instrumento analítico importante por el Embajador Carlos Portales en el foro sobre seguridad hemisférica, organizado por la OEA. Washington, D.C., abril 1999.
13. Glenn H. Snyder y Paul Diesing, Conflicts Among Nations. Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crisis. Princeton University Press, NJ, 1977. También Alexandre L. George (ed.) Avoiding War. Problems of Crisis Management. Westview Press. Boulder, Co., 1991.
14. National Defense University. Institute for National Strategic Studies. 1998: Strategic Assessment. Engaging Power for Peace. Washington, D.C., 1998.
15. Harold Klepak, "Doctrinas canadienses acerca de la seguridad internacional" en Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 11, No. 3, julio-septiembre. FLACSO-Chile. Santiago, 1996. págs. 3-7.
16. Lars Schoultz, Beneath the United States. A History of U.S. Policy Toward Latin America. Harvard University Press. Cambridge, 1998.
Peter H. Smith, Talon of the Eagle. Dynamics of U.S.-Latin American Relation. Oxford University Press, 1996.

- Jorge I. Domínguez, "U.S.-Latin America Relations During the Cold War and Its Aftermath" 1998-1999. Working Paper Series. Center for International Affairs. Harvard University.
17. Francisco Rojas Aravena, "La II Cumbre de las Américas: ¿un cambio en los patrones de relaciones hemisféricas?" en Anuario social y político de América Latina y el Caribe 1998. FLACSO, Secretaría General. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1999. págs. 110-120.
 18. Robert O. Keohane y Joseph S. Nye Jr., "Globalization: What's Now? What's Not? (And So What?)" en Foreign Policy. Spring 2000.
 19. La paz democrática puede no cumplirse en el relacionamiento entre regímenes democráticos y no democráticos. Ver Stephen M. Walt, "International Relations: One World Many Theories" en Foreign Policy, No. 110. Washington, D.C., Spring 1998.
 20. En el caso de Europa esto se ha concretado aún más en la formalización de códigos de conducta. Gert de Nooy, Cooperative Security, the OSCE and its Code of Conduct. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'. Kluwer Law International Ed. La Haya, 1996.
 21. Paul B. Stares, The New Security Agenda: A Global Survey. The Japan Center for International Exchange. Tokio, Japón, 1998.
 22. Roberto Bergalli y Eligio Resta (comp.), Soberanía: un principio que se derrumba. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1996.
 23. Rubén P. Méndez, "Peace As a Global Public Good" en Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern, Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century. UNDP/Oxford University Press. New York, 1999.
 24. PNUD. Informe sobre desarrollo humano 1999. (Mundialización con rostro humano). Mundi Prensa Libros. Madrid, 1999.
 25. Paul Kennedy, Hacia el siglo XXI. Plaza & Janes. España 1998 (4a. Edición). En especial, Capítulo VII, "El futuro del Estado-Nación".
 26. David Ibarra, El nuevo orden internacional. Editorial Aguilar. México, 1999.
 27. Strobe Talbott, "Self-Determination in an Interdependent World" en Foreign Policy. Spring 2000, pág. 159.
 28. Keohane y Nye. op.cit., pág. 116.
 29. Tratado de Tlatelolco de 1967; Declaración de Mendoza (armas químicas y biológicas), 1991; Tratado de Ottawa (minas antipersonales, 1997).
 30. Francisco Rojas Aravena, Bernardo Arévalo de León, Carlos Sojo (eds.), Sociedad, Estado y Fuerzas Armadas: la nueva agenda de seguridad en Centroamérica. FLACSO-Guatemala y Chile/P&SA/Wilson Center. Guatemala, 1998.
 31. OEA Noticias. "Enviado OEA busca reducir tensiones". Enero-febrero, 2000. También puede destacarse el rol de la OEA como facilitador en el diálogo entre Costa Rica y Nicaragua en el conflicto por la navegación del Río San Juan. El Mercurio, Santiago, 4 de abril, 2000, pág. 4.
 32. Ver declaración y plan de Acción II Cumbre de las Américas en Francisco Rojas Aravena (ed.), Globalización, América Latina y la diplomacia de cumbres. FLACSO-Chile/LACC. Santiago, 1998.
 33. Jorge Nef, Human Security and Mutual Vulnerability. IDRC, Canadá, 1999. También Department of Foreign Affairs and International Trade, Human Security: Safety for People in a Changing World. Ottawa, abril 1999.
 34. Kofi A. Annan, Partnerships for Global Community. ONU Annual Report. New York, 1998.
 35. Alexander L. George and William E. Simons (edited by), The Limits of Coercive Diplomacy. Westview Press, Colorado, 1994.
 36. Margaret Daly Hayes and Gary F. Wheatley, Interagency and Political-Military Dimension of Peace Operations: Haiti. A Case Study. NDU/INSS, Washington, D.C., 1996.
 37. Heraldo Muñoz, Política internacional de los nuevos tiempos. Editorial Los Andes. Santiago, 1996.
 38. Francisco Rojas Aravena, "Construyendo nuevos enfoques para un régimen de seguridad en las Américas" en Medio siglo del TIAR. Estudio Estratégico de América Latina y el Caribe 1997. FLACSO-Chile/P&SA/CLADDE, Santiago, 1998, págs. 11-24.

Algunas ideas acerca de las primeras reformas al Sistema Interamericano de Seguridad

Harold Klepak¹

El propósito de este paper es presentar algunas ideas acerca de las primeras reformas al sistema interamericano de seguridad. En otras palabras, se trata de la posibilidad de intentar mejorar los elementos de dicho "sistema" dentro de un lapso de tiempo que podría empezar a regir entre las fechas de la Junta General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Junio 2000 y la próxima Cumbre de las Américas el año que viene.

I. El "Sistema" Interamericano de Seguridad

El término "sistema interamericano de seguridad" es, por supuesto, sólo eso, un término. No existe un documento que establezca dicho sistema. Ni siquiera hay una aceptación general del término entre todos los estados del hemisferio. Sin embargo, el término se usa y las personas en general saben de qué se trata. Incluye una variedad de elementos, algunos centrales y otros periféricos, algunos obsoletos y otros muy actuales, algunos aceptados por todos y otros aceptados sólo por una parte de la comunidad, algunos son acerca de defensa mientras otros tienen más que ver con la seguridad, y algunos son formales y otros altamente informales. Ellos incluyen:

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (ITRA, por su sigla en inglés), de 1947 (el Pacto de Río a veces se denomina TIAR, aún en inglés, por su sigla en castellano y portugués).

La Carta de la Organización de Estados Americanos, de 1948 (una obligación del tratado, cuyo Capítulo VI tiene compromisos de seguridad fundamentales, la mayoría reiterados a partir del Pacto).

El Comité OEA de Seguridad Hemisférica – que fue primero un comité OEA especial y posteriormente uno permanente y que, por primera vez, trata los problemas de seguridad del hemisferio en la organización regional – realmente, un fenómeno de la década de los 90.

La Junta Interamericana de Defensa, de 1942 (un acuerdo de colaboración de defensa en tiempo de guerra mantenido por la OEA en 1948).

El Colegio Interamericano de Defensa, de 1962 (un agregado de la guerra fría para dar entrenamiento conjunto a los oficiales de estado mayor en preparación para su servicio en estados mayores conjuntos).

Conferencias de Comandantes de las Fuerzas Armadas de las Américas (conferencias anuales o semestrales del ejército, la marina y la fuerza aérea para analizar problemas comunes y las formas de combinar esfuerzos para solucionarlos).

Reunión de Ministros de Defensa de las Américas (un acuerdo reciente por medio del cual los ministros de defensa se reúnen en forma *ad hoc* -sin embargo, tiende a celebrarse cada uno o dos años- para analizar problemas de seguridad hemisféricos).

Ejercicios Conjuntos sobre una Variedad de Temas (la serie *Unitas*, que empezó a principios de los años 60, es la más conocida, pero hay varios más).

Acuerdos Conjuntos sobre una Variedad de Temas (estos incluyen los multilaterales, tales como aquellos que tratan acerca de búsqueda y rescate, y los bilaterales, regidos por los clásicos Pactos de Asistencia Mutua, del período de la Guerra de Corea, entre Estados Unidos y los países de América Latina, como también algunos entre países latinos).

II. Una reseña de cada uno de ellos

El Pacto de Río

Esta alianza defensiva, porque eso es, fue el modelo de futuros acuerdos de la guerra fría, incluyendo el Tratado del Atlántico Norte y aquellos que establecieron la SEATO, CENTO y otros bloques defensivos. Fue especialmente considerado por los negociadores de la Carta de las Naciones Unidas cuando lo contemplaron en el Capítulo VIII (Artículo 52).

El Pacto compromete a sus signatarios a ayudarse mutuamente si cualesquiera de ellos es víctima de un "ataque armado". Cuenta con otros compromisos cuando la "agresión" no se produce en forma de "ataque armado", e incluso incorpora algunas disposiciones para aquellos casos en que hay conflicto entre los estados miembros del acuerdo.

De hecho, el tratado es generalmente considerado como *lettre morte*, especialmente en América Latina. Esto se debe a que no se ha aplicado en varios casos polémicos, muy especialmente en el conflicto de las Malvinas, pero también porque se ha aplicado en otros escenarios discutibles, tales como los intentos sucesivos de Estados Unidos de derrocar el gobierno de Cuba y otros con quienes ha estado en desacuerdo. Se ha demostrado que es poco usual que después de la década de los 60 firmen aquellos países que se asocian a la OEA.

La Carta de la OEA

Como se mencionó, el Capítulo VI de la Carta de la OEA (sucesora de la Unión Panamericana de 1889-1947) refuerza los compromisos planteados en el Pacto de Río y también es una alianza en muchos sentidos. No obstante, en décadas recientes los nuevos miembros que se asocian a la OEA (tales como Canadá) han tendido a poner restricciones a su asociación, declarando desde el principio que ellos no necesariamente estarían comprometidos por las disposiciones de seguridad de la Carta.

Sin embargo, de hecho todos los miembros firman este documento, y éste otorga la condición legal a los esfuerzos para trabajar en conjunto en los temas de defensa del hemisferio. Establece a la OEA como una institución y se esperó que fuera uno de los pilares del sistema interamericano en su conjunto. El Pacto de Río y el pacto de Bogotá pretendieron proporcionar un medio para dirimir pacíficamente las controversias; no obstante, nunca entraron en vigencia.

El Comité OEA de Seguridad Hemisférica (CSH)

Este comité, que se estableció en etapas entre 1991 y 1995, ha progresado bajo la mirada atenta de Argentina y Canadá. De hecho, estos dos países avanzaron para crear, y luego hacer permanente, un foro en que los temas de seguridad en el hemisferio podrían ser analizados por diplomáticos, y con suerte, con la asistencia de oficiales militares. Esto ha sido simplemente imposible después de las cicatrices dejadas por el punto más álgido de la guerra fría.

Aquí hay representación de todos los miembros de la OEA. Ni siquiera la Reunión de Ministros de Defensa puede compararse, ya que algunos países tienden a no asistir y otros no lo hacen a nivel de ministro de defensa. El éxito del CSH, aunque sensible al tiempo y al liderazgo, es evidente.

La Junta Interamericana de Defensa

Esta organización fue una respuesta regional al ataque contra Pearl Harbour, en diciembre de

1941, y fue establecida durante la reunión crucial de Río de Janeiro, en febrero del año siguiente. Su tarea fue coordinar un esfuerzo de guerra militar e incluso económico, en cierta forma (minerales estratégicos y productos agrícolas), por parte de las repúblicas americanas y establecer una zona de defensa (incluyendo Canadá, pero sin la participación o consentimiento canadiense) en la que se aplicarían sus esfuerzos (operaciones militares antisubmarinos, defensa aérea, propaganda contra el enemigo, etc).

Cuando la guerra terminó, la JIAD se mantuvo como una institución permanente y se le encargó la tarea (en 1949-51, en relación al Pacto de Río y a la nueva Carta de la OEA) de "preparar la planificación militar de la defensa común tan vigorosamente como sea posible y mantenerla actualizada en estrecho contacto con los gobiernos a través de sus delegaciones respectivas". De acuerdo a los nuevos acuerdos, cuenta con un Presidente, un Consejo de Delegados nombrado por las fuerzas armadas miembros, personal administrativo y una secretaría, y dirige el Colegio Interamericano de Defensa. Su presidente es siempre un general o almirante en servicio de los Estados Unidos y su suplente proviene de uno de los otros estados miembros. Tiene su sede en Fort McNair, en Washington D.C. La JIAD puede transmitir a los gobiernos miembros los planes, resoluciones, estudios, actas de las sesiones del consejo y el acta de las asambleas.

En la práctica, la JIAD no ha estado en actividad desde los años de la guerra fría. Los des- acuerdos sobre Cuba, que fue expulsada de esta institución del sistema interamericano debido a temas de seguridad, y el uso de la Junta con el propósito de coordinar operaciones interamericanas "fig leaf" para "multilateralizar" y "legitimar" las intervenciones unilaterales por parte de Estados Unidos, llevó a los gobiernos a tomarla con menos seriedad, aun cuando, la verdad sea dicha, nunca se le tomó tan en serio desde el principio (es decir, la II Guerra Mundial misma).

Sus lazos con la OEA son difíciles de entender. Sus costos se pagan con el presupuesto de la OEA y ésta última puede solicitarle llevar a cabo ciertas acciones; sin embargo, administrativamente no es responsable ante la OEA. La

única conexión formal es entre la Secretaría de la JIAD y la Secretaría de la OEA para propósitos financieros y presupuestarios. Tiene "funciones de asesoría dentro de su competencia". Por otra parte, entre sus miembros se cuentan muchos de los países de las Américas. De hecho, en los últimos años se ha llevado a cabo un esfuerzo significativo para que esté menos orientada hacia la guerra fría, incluyendo tareas conectadas con relaciones civil-militares, ayuda en desastres e incluso eliminación de minas. La presión ejercida por Estados Unidos para el ingreso de Canadá ha sido considerable.

Las críticas a la organización giran en torno a su falta de responsabilidad ante la OEA, su costo, su carencia de un rol verdadero, el estar totalmente dominada por Estados Unidos y su constante orientación hacia la guerra fría en muchos aspectos. Sin embargo, muchos se oponen a que sea abolida debido a que es un atractivo destino para oficiales latinoamericanos, los conecta con los "grandes" de los asuntos de defensa internacional, establece lazos personales entre los oficiales de toda la región y dirige el CIAD que es, al menos, visto como algo levemente mejor que la Junta misma.

El Colegio de Defensa Interamericano

El CIAD es la institución académica de la Junta para estudios avanzados. Imparte cursos principalmente a oficiales militares; sin embargo, también asiste a ella un creciente número de civiles. Los temas tratados cubren las áreas y disciplinas relacionadas con el sistema interamericano y están destinados a "la preparación de oficiales gubernamentales militares, navales y civiles de los Estados Americanos en aquellas actividades que requieran cooperación internacional y hemisférica". El director es también un almirante de Estados Unidos. El Colegio se encuentra, asimismo, en Fort McNair.

Las críticas acerca del Colegio dicen relación con su fuerte énfasis en la guerra fría. Esto ha cambiado en gran medida en los últimos años. Se hace más trabajo sobre eventos generales internacionales, la propaganda es menos obvia y las conferencias anti-comunistas (incluyendo

cómo derrocar a Fidel Castro) son menos evidentes, si es que no han desaparecido por completo. Aquí nuevamente surgen las mismas críticas mencionadas antes: el dominio de los Estados Unidos y los roles poco claros, ya que hay realmente pocos destinos importantes a los que puedan ir los graduados (a diferencia del Colegio de Defensa de la OTAN, en el que este colegio se basó hasta cierto punto).

Otros defienden el Colegio con argumentos similares a aquellos argumentados a favor de la Junta en general: lazos personales con oficiales de otros países, aprender acerca de otros países de las Américas, comprender mejor el contexto internacional, y nuevamente, el estar en contacto con la principal potencia de la tierra y sus ideas. Demás está decir que el principal factor positivo es, otra vez, la calidad del destino en Washington, tanto en términos personales como profesionales.

Conferencias de Comandantes de las Fuerzas Armadas

Las fuerzas armadas de los países signatarios del Pacto de Río, y posteriormente también de otras fuerzas armadas de las Américas, han enviado a sus Comandantes a las conferencias anuales o semestrales desde que se produjo el punto más álgido de la guerra fría en la región (a comienzos de la década de los 60). Estos eventos normalmente tienen lugar en Estados Unidos una vez al año, y al año siguiente en otro país de las Américas. Son eventos importantes en los que se han analizado una gama amplia de temas (y con frecuencia tan controvertidos), como el uso de las fuerzas armadas en la "guerra contra las drogas", el lugar de las fuerzas armadas en una sociedad democrática, operaciones de búsqueda y rescate, crimen internacional, insurgencia, programas de acción cívica, qué hacer acerca del comunismo y un sinnúmero de otros temas.

Con frecuencia, son criticadas por estar dominadas por los Estados Unidos, no sólo por sus frecuentes reuniones en ese país, sino porque las fuerzas armadas de los Estados Unidos generalmente proporcionan una especie de secretaría para las reuniones, y en los años en que la reunión se celebra fuera de Estados Unidos, la se-

cretaría de dicho país ayuda al país huésped a organizar el evento. Además, algunos argumentan que las reuniones incentivan a los oficiales de mayor rango a discutir materias de política que se encuentran dentro del alcance de sus superiores políticos civiles y que en el contexto histórico de las relaciones civil-militares de Latinoamérica es desafortunado. Aquellos que apoyan las reuniones enfatizan su valor porque permiten a los Comandantes reunirse y hacer conexiones con sus contrapartes, poniendo al alcance de ellos la forma de pensar y los problemas de otros países y analizar los problemas que pueden ser comunes a varios países. Ellos señalan las ocasiones que dichos eventos han permitido el inicio de la cooperación bilateral en muchas áreas, cooperación que nunca se habría llevado a cabo si los Comandantes no se hubieran reunido con sus colegas en tales ocasiones.

La Reunión de Ministros de Defensa de las Américas

Esta es una innovación reciente y tiene la gran ventaja de ser efectivamente post-guerra fría. La serie comenzó cuando los Estados Unidos fue huésped de la primera reunión en Williamsburg, en 1995. Al año siguiente, Argentina fue el país huésped, en Bariloche. Posteriormente lo fue Colombia, en Cartagena de Indias, en 1998, cuando se estableció la idea que el sistema no necesitaba otra reunión anual y que éstas deberían ser más *ad hoc* y de acuerdo a la necesidad real. La próxima reunión se celebrará en Brasil, a fines del año 2000.

Hasta aquí, las reuniones han puesto énfasis en las relaciones civil-militares en las democracias y la importancia de la democracia en las Américas, en la administración de la defensa, incluyendo el valor de los informes oficiales, en el combate a los narcóticos, en las medidas para crear confianza y seguridad, y otros temas relacionados. La mayor dificultad ha sido que no ha habido mucho de qué hablar debido, principalmente, a que la nueva agenda de seguridad de las Américas frecuentemente no contempla temas que caen dentro de la esfera de los ministros de defensa de los países del hemisferio. Los ministros de justicia, inmigración, salud, del interior y otros obviamente no están representados en es-

tas reuniones y, sin embargo, los temas analizados son con frecuencia de responsabilidad de ellos en los países del hemisferio y no necesariamente del ministro de defensa.

Por otra parte, aquí los ministros también conocen a sus colegas del hemisferio, intercambian opiniones acerca de materias de interés mutuo e incluso descubren formas de ofrecer apoyo mutuo. Las reuniones pueden incluso enviar un importante mensaje político, como el de Cartagena en respaldo de la democracia en Colombia.

Ejercicios Conjuntos

Hay muchos ejercicios, y series de ejercicios, realizados por los ejércitos, armadas y fuerzas aéreas de las Américas. Y en Latinoamérica generalmente se les considera como parte de los acuerdos de seguridad regional en los que participan. La serie *Unitas* es la más conocida, especialmente porque reúne a las armadas de toda la región y entrega lo que se considera universalmente como entrenamiento de primera en tácticas navales. Sin embargo, hay equivalentes para los ejércitos y las fuerzas aéreas. De hecho, en el caso de las fuerzas aéreas, esto va más allá de los ejercicios e incluye operaciones reales de cooperación relacionadas con búsqueda y rescate.

Si bien estos ejercicios son onerosos, están bajo el dominio de Estados Unidos y aún tienen algunos vestigios de la guerra fría, en general se les considera mejores que algunos de los elementos más institucionales del "sistema". Se hacen intercambios de personal, se entrega capacitación acerca de armas y equipos de otros países, generalmente mejoran las relaciones personales entre oficiales y otros rangos de los países participantes y, en cierto sentido, se comparten los actuales avances tecnológicos.

Acuerdos Conjuntos

Existen notables y antiguos acuerdos bilaterales que sostienen los acuerdos multilaterales ya analizados, celebrados generalmente entre Estados Unidos, por una parte, y países latinoamericanos, por la otra. Dichos acuerdos fueron extremadamente populares en los Estados Unidos durante la guerra fría y permitieron la presencia

militar de este país entre las fuerzas armadas de Latinoamérica (a través de la estandarización, capacitación, ventas y transferencia de armas y un sinnúmero de otros acuerdos). Además, casi siempre los acuerdos bilaterales (a menudo los famosos Pactos de Ayuda Mutua, de 1951-4) incluyen elementos mediante los cuales Estados Unidos tiene acceso a minerales estratégicos y productos agrícolas clave en tiempos de crisis o guerra. A cambio, los países de América Latina frecuentemente reciben equipos y armamento (aunque un poco antiguos) a precios bajísimos, obtienen acceso a capacitación que con frecuencia no está disponible en el país y tienen acceso a la doctrina de Estados Unidos.

La mayor parte de lo que se hace en América Latina con respecto a la seguridad está cubierto por estos acuerdos, aun cuando la rúbrica con frecuencia es de la Carta de la OEA o del Pacto de Río. Por ejemplo, tanto las Fuerzas Especiales de Estados Unidos activas en Colombia como los trabajos de defensa contra las drogas en Bolivia han sido explicados por nerviosos políticos autorizados por los pactos de Ayuda Mutua de una fecha en particular. El efecto es un penetrante, y por lo tanto frecuentemente compartido, enfoque militar de los problemas. Estados Unidos ha hecho mucho para fomentar esto y sus militares detestarían perderlo como instancia de influencia sobre las fuerzas locales y como medio de acceso a ellas.

Este mismo rol preponderante de Estados Unidos, en estos inevitablemente desequilibrados acuerdos, implica que es frecuentemente el blanco de reclamos nacionalistas o izquierdistas. De hecho, incluso oficiales militares, especialmente de Guatemala, Nicaragua y Perú, han expresado públicamente durante años su condena a dichas transacciones.

Ideas para hacer Reformas

En los últimos años se ha formulado una gran cantidad de ideas para hacer reformas como resultado de las obvias dificultades que han surgido con la condición actual del sistema y, sobre todo, con la clara brecha existente entre las capacidades y la estructura del sistema y la nueva agenda de seguridad para el hemisferio. Las re-

formas de la OEA en su totalidad han sido evidentes en los últimos años y a principios de la década de los 70 se implementaron una cantidad de reformas. Sin embargo, éstas no cambiaron realmente en el área de seguridad y, al parecer, en su mayoría sólo permitieron reducir el abultado personal de la OEA de aquella época.

Las ideas más drásticas, tales como las propuestas por el General Edgardo Mercado Jarrín, de Perú, sugirieron dismantelar todo el sistema, reemplazándolo por uno para Sudamérica y otro para Norteamérica y la Cuenca del Caribe, o por esquemas de una naturaleza similar. Se argumentó que, debido a que los problemas de seguridad de las Américas son de naturaleza abrumadoramente sub-regional y a que las necesidades de Estados Unidos y las de los países de América Latina raramente convergen, dicha lógica sugiere una división del actual sistema en partes más pequeñas y que sirvan de respuesta.

La mayoría no va tan lejos. Toman aún el contexto interamericano como útil, especialmente en esta era de bloques de crecimiento económico, y hacen un llamado sólo para mejorar lo existente.

Al centro de esto se encuentra el TIAR. Completamente sobrepasado por los eventos en evolución, el Pacto de Río parece hacer poco en términos de tranquilizar a los estados acerca de sus apremiantes necesidades de seguridad. La prohibición de las drogas, el control de la inmigración ilegal, la lucha contra el crimen internacional, el manejo de los desastres naturales, son temas que calzan con dificultad dentro de los compromisos del Pacto de Río. E incluso sus elementos tradicionales contra la agresión externa no sólo parecen obsoletos sino sin contenido, para los latinoamericanos, después de la guerra de las Malvinas.

Muchos han pedido que el Tratado sea dado de baja. Muchos han querido dejar las cosas como están, argumentando que no se puede eliminar el pilar básico del sistema hasta implementar algo que lo reemplace. Y negociar algo que lo reemplace sería una gran tarea que, sin duda, haría surgir ideas muy diferentes acerca de la seguridad económica (los estados más pequeños del Caribe liderarían esa carga), seguridad política

con respecto a las drogas (los países andinos harían lo mismo), inmigración (México y América Central) y similares, dejando a todos potencialmente exhaustos y verdaderamente frustrados.

En una nota más positiva, el Comité OEA sobre Seguridad Hemisférica, que también invita a la reforma, generalmente es el receptor de recomendaciones favorables, haciendo hincapié en aumentar y ampliar sus responsabilidades, dándole un rol mayor en relación a cumbres hemisféricas y su seguimiento, poniendo a la JIAD bajo él, celebrando sesiones con más frecuencia y potencial, y muchas otras. Su reconocida posición como único foro legítimo y global para el análisis de amplios temas de seguridad, incluso aquellos no estrictamente relacionados con la defensa, le han asegurado un rol en los debates de una amplia gama de materias relacionadas con seguridad, incluyendo aquellas de la nueva agenda de seguridad.

El llamado para abolir la Junta se ha escuchado aún más frecuentemente. Pero, mientras más se presentan dichas ideas, éstas se estrellan contra vacas sagradas e intereses arraigados. A las fuerzas armadas latinoamericanas les gusta la Junta. Aún aquellos (frecuentemente en ministerios extranjeros) a los que no les gusta, generalmente les disgusta aún más la idea de abolirla, molestando con ello a Estados Unidos al hacerlo, sin mencionar a sus propios militares, por todo lo cual se percibe como una materia menor.

Poner a la Junta más directamente bajo la OEA tiene, por supuesto, muchos más adherentes. Ellos argumentan que, de este modo, habría una real posibilidad de encargar a la Junta la realización de tareas y, más aún, habría una conexión correcta y lógica (burocráticamente hablando) entre la Junta y la organización multinacional general. Esto es rechazado por aquellos que temen que la Junta llegue a ser demasiado eficiente y tal vez tentar a Estados Unidos para querer hacer de ella el estado mayor general de una fuerza interamericana (fantasma de México y, hasta cierto punto, de Brasil por décadas). Sin embargo, otra ventaja de esta medida sería que pondría a los militares bajo el control de los diplomáticos, una acción que sería lógicamente bienvenida en muchos países que son miembros de la OEA.

Este, sin embargo, no siempre es el caso, ya que esto podría causar más problemas que el esfuerzo empleado.

La reforma del CIAD es menos imperiosa. El Colegio ha logrado llegar a ser un razonablemente exitoso auto-reparador, tal como se mencionó anteriormente. Hay quienes cuestionan por completo su mantención, especialmente dado que hay tan pocos destinos a los cuales se puede enviar a oficiales entrenados para estados mayores conjuntos después del curso. Sin embargo, los argumentos de aquellos que están a favor de mantener el Colegio parecen mucho más poderosos por el momento.

La reforma del sistema de Conferencias de Comandantes se discute rara vez. Esto, sin duda, se debe a que son muy pocos los que saben algo acerca de estas reuniones, aparte de los ministros de defensa, y menos aún a los que les gustaría enfrentar la ira militar acerca del tema de reformarlas. Se reconoce que Estados Unidos domina el proceso, pero muchos oficiales piensan que es inevitable, dadas las asimetrías militares y tecnológicas de la región. Pocos oficiales estarían de acuerdo en que los análisis son demasiado políticos o en que a los oficiales superiores no les compete discutir tales temas, especialmente sin un ministro civil extranjero o una presencia política. El tema simplemente no es, en ningún sentido real.

Las conferencias de Ministros de Defensa aún están asentándose. Como se mencionó anteriormente, el principal problema parece girar en torno a los temas analizados y a la idea de que la nueva agenda de seguridad sobrepasa las responsabilidades constitucionales de los ministros de defensa en la mayoría de los países del hemisferio. Sin embargo, hay conversaciones para hacer que las sesiones estén más estrechamente vinculadas a la OEA y particularmente al Comité de Seguridad. La gente se pregunta si las conferencias no pueden posicionarse de modo de dar tareas al Comité, y en algunos sentidos esto ya se hace en forma *ad hoc*, y se podría decir *de buena voluntad*.

Otros llamados más drásticos incluyen aquellos relacionados con la incorporación, si es apli-

cable, de otros ministros tales como los del interior, justicia, inmigración y otros para permitir un enfoque más sostenido y de cooperación a la agenda actual. Hasta ahora se han presentado pocas ideas con respecto a esto.

Asimismo, han habido pocas conversaciones para hacer una reorientación de importancia a los diversos ejercicios y series de ejercicios existentes actualmente a nivel multilateral. Los factores de costo están afectando más y más la capacidad de las fuerzas armadas para jugar en esta liga y no hay duda de que estos ejercicios pueden ser extremadamente onerosos. Los coordinadores de los ejercicios, siempre oficiales de Estados Unidos, han sido flexibles para diseñar nuevos escenarios, incluyendo búsqueda y rescate, desastres naturales y la mantención del orden durante ellos. Como resultado, y a pesar del dominio de Estados Unidos, estos ejercicios son frecuentemente bien recibidos.

Esto no se aplica a los acuerdos bilaterales analizados anteriormente. Como se mencionó, la opinión nacionalista, fuera de las fuerzas armadas regionales, con frecuencia se opone más a ellos y especialmente a los Pactos de Ayuda Mutua. Sin embargo, en cuatro décadas de aplicación, sólo Guatemala y Perú los han cancelado unilateralmente, e incluso han vuelto a tener estrechas relaciones bilaterales de seguridad con Estados Unidos. Esto probablemente no es materia de discusión en la organización regional, ya que puede que la reforma conlleve, en el mejor de los casos, las semillas de la acrimonia.

III. Perspectivas para iniciativas en la actualidad

Reseña

La reforma del sistema interamericano de seguridad no es de primera prioridad para ninguno de los países miembros de los acuerdos de defensa que, en mayor o menor grado, constituyen dicho sistema en la actualidad. Incluso Cuba, suspendida del sistema a principios de la década de los sesenta, considera el tema de su reforma como de menor importancia. Otros países fluctúan entre aquellos que están esencialmente contentos

con el sistema y aquellos que, aunque no están contentos, no creen que una reforma en este momento sea buena idea. Los últimos, generalmente opinan esto más en términos tácticos que como rechazo de la necesidad de reformar el sistema para permitirle responder mejor a las necesidades de la región.

Por lo tanto, es importante observar desde el comienzo que las iniciativas provenientes de cualquier miembro pueden caer en oídos sordos. Sin embargo, este no es necesariamente el caso y no se aplica a todas las iniciativas que se pueda imaginar. Pero hay que reconocer que esto es un problema y que el hemisferio no está poblado por líderes nacionales ansiosos de enfrentar las reformas del sistema regional de seguridad. Aparte de Cuba, ningún otro país debate la existencia del sistema, aun cuando no usen este término para describirlo, y pocos sugerirían que no necesita ningún tipo de reforma. Por lo tanto, los factores de tiempo y contexto son vitales. También es necesario decir que a muchos gobiernos, y especialmente a sus fuerzas armadas, les inquieta el tema de la reforma en materia de seguridad.

Nuevos gobiernos han tomado el mando o están por hacerlo a través de elecciones en varios países. Esto incluye a Estados Unidos, Argentina, Chile y Guatemala, por nombrar sólo a algunos de aquellos más involucrados en el sistema. No está totalmente claro cómo reaccionarán dichos gobiernos a la idea de la reforma del sistema de seguridad de la región. ¿Se le dará prioridad, será olvidado el tema o pasará algo entre ambas posibilidades? Dada esta situación, podría haber campo para el liderazgo, pero también hay obviamente un margen de error.

El Pacto de Río

Actualmente no hay interés de ningún tipo en tomar medidas drásticas, tales como abandonar el Pacto de Río, piedra angular del sistema vigente. Aunque la mayoría piensa que está obsoleto, e incluso algunos opinan que es perjudicial, el análisis académico para darlo de baja no se ha enfrentado a una idea seria dentro de los gobiernos de las Américas. En cambio, existe la idea generalizada de que hay una caja de Pandora esperando a cualquiera que toque a este tigre dormido.

Los mexicanos opinan que el pacto tiene una enorme ventaja. Obligó a la comunidad interamericana a considerar al hemisferio, por lo menos, como parte de la rúbrica correcta para pensar en la seguridad. Considerando la naturaleza obviamente sub-regional de la mayoría de los problemas de seguridad que enfrenta América Latina y el Caribe, por ejemplo, ellos opinan que ha habido pocos pilares para conformar un cuadro de funcionarios superiores capacitados para pensar sobre de estas materias en sentido interamericano. Y, por lo tanto, si existe la intención de lanzar ideas para enfoques hemisféricos sobre los temas de seguridad, podría ser inadecuado atacar el TIAR.

La Carta de la OEA

Las propuestas para reformar la Carta comenzaron casi tan pronto como se firmó el documento. Y la década del 70 produjo algunos éxitos en este campo. Pero, de hecho, los aspectos de seguridad de la Carta no se prestan más reformas parciales que el Pacto de Río.

La mayoría de los países que tenían reservas acerca de la Carta o de sus disposiciones hicieron claras dichas reservas al firmar el acuerdo. Muchas de ellas han estado conectadas con los alcances de seguridad del documento. Esto ha sido especialmente así con los países de la Mancomunidad Británica, que se incorporaron muchos años después de 1948, tras obtener su independencia o, en el caso de Canadá, después de convencerse de que la OEA ofrecía más promesas que peligro para los intereses globales del país. Todas estas reservas hicieron que la necesidad de reforma fuera menos apremiante de lo que podría ser en caso contrario.

La Junta Interamericana de Defensa y algunos puntos generales

Existen indudables cambios de la JIAD que uno podría imaginar en este momento. Algunos de ellos son estructurales, otros financieros y hay algunos de naturaleza más bien filosófica. Un gran número de países americanos tiene reservas acerca de cómo opera la Junta. Canadá, sobre todo, ha criticado consistentemente su rol, su financiamiento, su estructura administrativa y sus

conexiones con la OEA. Esto no le ha permitido a Ottawa hacer amigos en el Pentágono, pero estas críticas son generalmente percibidas por los latinoamericanos, y sin duda por algunos norteamericanos, como esencialmente sólidas. Con respecto al tema, aquí nuevamente hay poco sentido de urgencia, y realmente no mucho de prioridad. Pero definitivamente existe la visión de que esta es un área de promesa *relativa* relacionada con la reforma sistémica. Los mexicanos tienden a ser más renuentes al optimismo respecto de una reforma importante. Ellos creen que su ministerio de defensa (SEDENA) se resistiría al cambio, porque está conforme con la relación central, bilateral, con Estados Unidos. Este último es sensible a la vulnerabilidades mexicanas y apoya a México. Y, por lo tanto, se debe considerar cualquier cambio que ponga en riesgo el statu quo. Al mismo tiempo, y hasta cierto punto en forma contradictoria, el nacionalismo y el conservantismo en los círculos de la defensa permanecen fuertes y esto dificulta proponer internamente un cambio.

El enfoque mexicano acerca de un cambio profundo insiste consistentemente en la necesidad de comprender que Estados Unidos, y en especial el Pentágono y la DEA, desea mantener su posición en las Américas en un momento en que la inversión relativa y las cifras comerciales de Estados Unidos no necesariamente apoyan el actual nivel de dominio estadounidense. Por lo tanto, estiman que el deseo de no introducir cambios de importancia en el sistema de seguridad interamericano será una constante en las agencias claves en Washington.

Es interesante observar que mientras los mexicanos dicen frecuentemente que hay progresos sobre estos temas en su país, otros latinoamericanos, al considerar a México, creen que realmente hay pocas esperanzas para ellos en esta materia. Los analistas mexicanos tienden a concordar en que el país podría aceptar mecanismos para facilitar la capacidad del Secretario General para actuar cuando las relaciones entre los miembros se deteriore, como fue el caso de la reciente disputa en América Central. Pero advierten que tanto la SRE como el SEDENA estrecharían filas para derrotar cualquier intento de hacer una OEA más eficiente e *intervencionista*. Los intentos de reforma, sostienen, deberían considerar esto para

abordar efectivamente cualquier táctica de cambio.

El SRE parece estar evolucionando muy rápidamente con respecto a estos temas. Existe la creciente percepción de que mantener el tema de la soberanía en esta área, al igual que en muchas otras, le estaba costando a México demasiado caro. Existe una muy estrecha cooperación con Estados Unidos en todos los ámbitos, y en la defensa, lejos de rezagarse como lo hizo durante tanto tiempo, está actualmente al frente. Pero nadie desea expresarlo públicamente.

Por otra parte, para los chilenos esto bien podría ser materia de personalidades. Con un nuevo gobierno, todo es posible. El tema Pinochet ha hecho que todos los asuntos relacionados con defensa sean delicados y esto podría no cambiar durante algún tiempo. El nuevo equipo anunciado en el ministerio de defensa no incluye a nivel político expertos sobre estas materias ni personas particularmente interesadas en ellas. Muchos expertos chilenos opinan que se debería hacer algo con la Junta; sin embargo, el asunto parece estar muy postergado en la agenda del ministerio.

Para el actual gobierno argentino, ninguna de las reformas potenciales del sistema interamericano parece ser una prioridad. Pero al igual que los brasileños y los chilenos, Argentina podría estar dispuesta a aceptar algo de liderazgo en relación a estos temas. Pero existe poco optimismo, ya que a pesar de que el sistema no funciona, nadie está dispuesto a hacer nada al respecto debido al peligro que implica malograr los planes establecidos. En Buenos Aires, el nuevo ministro de defensa no aparece como un candidato para impulsar la reforma y aunque tampoco es probable que se oponga a ella si Estados Unidos mismo no lo hace. Roberto López Murphy es economista y su nombramiento resultó ser una sorpresa para los analistas políticos de Buenos Aires. El es un dirigente firme, pero tiene poca experiencia en el campo de la seguridad. A su vez, el Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini es conocido como intransigente y franco, pero es un economista que tampoco tiene conocimiento para hablar de estas áreas. Es difícil dar una opinión acerca de ellos en esta temprana etapa.

Los centroamericanos no desean introducir cambios importantes al sistema por las razones ya expuestas. A ellos no les importa mantenerse en los márgenes de la JIAD mientras ésta no adquiera mayores prerrogativas. Y los argumentos son usados para jugar en la gran liga, sin molestar a Estados Unidos, tener buenos destinos y hacer compras en Washington, etc. Sin embargo, todos opinaron que esto no se traduciría en una oposición real al cambio en las conexiones administrativas con la OEA si el cambio no era demasiado profundo y especialmente si Estados Unidos aceptaba la idea.

Esto sugiere que en caso de que Estados Unidos aceptara introducir cambios habría una revolución con respecto al alcance en América Central, Argentina e incluso México y muchas fuerzas armadas regionales. Cambios que tratarían, sin embargo, ideas tales como reducir el dominio de los Estados Unidos en la organización se consideran destinados al fracaso en este momento.

El CIAD

En cuanto a cambios, no hay mucho más que agregar acerca del Colegio. La clave es lo que podría lograrse dentro de la Junta si ésta tuviera una conexión más lógica con la OEA, entonces podría hacerse mucho más progreso en relación con el Colegio.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, aquí hay incluso menos sentido de urgencia que con la Junta misma. Existe la percepción de que ya se ha logrado mucho y que queda relativamente poco que reformar en lo que respecta al CIAD.

Las Conferencias de Comandantes

Estas reuniones han recibido poca atención del público, excepto cuando han tratado temas altamente sensibles, tales como el rol de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico, o algunos relacionados con la democracia. Las propuestas para la reforma han tendido a mantenerse dentro de los mismos ministerios de defensa nacionales y no se han tratado temas más profundos, como si en dichas reuniones se deberían analizar materias políticas y otras similares.

Con respecto a esto, el Ministerio de Defensa Nacional mexicano, por ejemplo, ve las Conferencias de Comandantes como excelentes y sin necesidad de cambios en absoluto. Aunque México es sólo un observador en estas reuniones, su delegación a veces hace comentarios y esto parece acomodar a México en términos de lo que desea de estas actividades. Existe la opinión de que una disminución del control por parte de Estados Unidos sería buena, pero no al precio que habría que pagar actualmente por el producto final.

Los funcionarios relacionados con la defensa en Chile también opinan que las reuniones son muy buenas. Y aunque hay quienes se quejan de la hegemonía de Estados Unidos, no les interesa realmente hacer nada al respecto y menos aún desempeñar ellos mismos un rol mayor. La cuestión de qué se discute en las conferencias y si es apropiado que los oficiales superiores lo hagan sería sólo un problema más en las relaciones civil-militares, las cuales el gobierno probablemente no desea tocar.

Los argentinos también parecen contentos con los acuerdos actuales y no parecen ansiosos de dar de baja el programa. Nuevamente, esto se debe a las mismas razones expuestas anteriormente.

A los militares centroamericanos, al igual que otras fuerzas armadas menores de la región, les gusta asistir porque están en contacto con la gran liga y tienen acceso a aquellos que toman decisiones clave. Cualquier cambio que se introdujera tendría, entonces, que ser activado por fuerzas civiles dentro de los gobiernos nacionales y, por el momento, parece haber poco sentido de urgencia para ello, o incluso conocimiento de los temas en juego.

Las Reuniones de los Ministros de Defensa

Mientras que para Williamsburg (1995) hubo considerable renuencia con respecto a estas reuniones, basándose en la inquietud de "dónde intentan los norteamericanos llevarnos con esto", la evolución de estas reuniones sin duda ha reducido esta percepción. Se estima que la parte más importante del ejercicio es que los ministros

se reúnan y actúen, tanto bilateral como multilateralmente, para descubrir cuáles son sus problemas.

Aún existe la creencia de que las reuniones no deberían ser necesariamente regulares. Una visión general sostiene que sería posible unir las más a la OEA, especialmente si se pudiera convencer a Estados Unidos del valor de hacerlo. Cómo podría hacerse es algo sobre lo cual no hay muchas ideas; sin embargo, el CSH es el punto de referencia constante para analizar el tema.

El principal tema de interés es, por supuesto, la brecha existente entre la nueva agenda de seguridad y el DMA. Exceptuando a los mexicanos, se percibió que habría interés en, por lo menos, analizar esto en forma más abierta. Como siempre, la visión mexicana está basada en el temor que el tono de la reunión también llegue a ser demasiado intervencionista.

Ejercicios Conjuntos

Ningún gobierno civil desearía en este momento ahondar en algo que es tan claramente, y en muchos sentidos, una materia puramente militar. Aunque con obvias ramificaciones internacionales, estos ejercicios cuentan con las ventajas ya analizadas para los militares de América Latina, y probablemente seguirán teniéndolas, pero a un nivel más importante en el futuro.

La creciente brecha entre las capacidades tecnológicas de las fuerzas armadas de América Latina, por una parte, y las de su contraparte estadounidense, por la otra, harán aumentar, en lugar de reducir, el interés de los militares latinoamericanos por participar en dichos ejercicios. Podrán verse restringidos por consideraciones presupuestarias, pero no por falta de voluntad de participar en ellos.

Acuerdos Conjuntos

Como resultado de la naturaleza bilateral de la gran mayoría de estos acuerdos entre Washington y las capitales individuales de América Latina, hay poca necesidad o esperanza de producir una reforma en estos acuerdos. Y debido a que son bilaterales entre dos gobiernos latinoameri-

canos, o sub-regionales, son generalmente positivos, generan confianza mutua y agregan seguridad a la región.

Por lo tanto, aquí nuevamente existe poca tentación de ahondar en estas materias. Y aunque esta opinión es especialmente cierta para los mexicanos, está extendida a nivel regional.

Ayuda en caso de Desastres

En materia de ayuda de desastres, podría haber espacio para maniobrar. Existe la opinión de que la cooperación en este campo, a la luz de tantos desastres ocurridos en los últimos años, realmente podría ganar fuerza y dar un paso adelante hacia un verdadero sistema de seguridad que respondiera a las necesidades reales de seguridad de las Américas.

La idea de equipos de ayuda en caso de desastres, preparados y móviles, que incluyan más recursos de las fuerzas armadas del hemisferio, con frecuencia recibe una reacción positiva, aunque la verdad sea dicha, esto rara vez se analiza. Por supuesto, ha habido muchas conversaciones acerca de ayuda en casos de desastre como un rol propio de las fuerzas armadas (todos los países de las Américas lo consideran tarea de los militares), y esto ha sido analizado en términos de reforma de la JIAD, de las reuniones de las Conferencias de Comandantes e incluso en relación a una variedad de ejercicios entre países regionales.

IV. Consideraciones Finales

Este es claramente un momento poco usual en la evolución del sistema interamericano. Nadie niega la importancia de poder tratar más efectivamente una nueva agenda de seguridad. Sin embargo, las modalidades de mejorar el sistema se enfrentan con intereses arraigados, prácticas del pasado (con frecuencia envuelta en la palabra "tradición"), el lugar especial de los Estados Unidos y sus temores (o al menos de algunos elementos del Pentágono) a perder ese lugar, y un sinnúmero de otros factores. Por otra parte, incluso aquellos que hablan de la necesidad de reforma no necesariamente la apoyan ahora, o pronto, o con una orientación como esa.

Entonces viene a la mente la palabra "liderazgo". Hay una clara necesidad de contar con un hemisferio pacífico, democrático y próspero, o al menos encauzado en dirección de esos tres objetivos. Después de las reuniones de Nassau y Santiago, y de tantas otras, hay una sensación de frustración entre los observadores de la escena de seguridad regional. Ésta está relacionada con la carencia en esta etapa de una idea con respecto hacia dónde deberíamos dirigirnos en este ejercicio. ¿Qué clase de sistema de seguridad queremos? En relación a esto volvemos a las primeras ideas de este documento.

Hubo la sensación de que el momento es tal vez el apropiado para analizar los principios, aún cuando es posible que no lleguemos muy lejos ni demasiado rápidamente con el cambio real inmediato. Con seguridad, es tiempo de comenzar reconociendo que el camino será largo y, tal vez, difícil para remodelar el sistema con el objeto de reflejar las realidades actuales. También existe la sensación, entre algunos estudiosos de la política de Estados Unidos, que muchos en Washington no están tan en contra de un enfoque de este tipo como podrían pensar en otras capitales.

Hay pocas esperanzas de que surjan iniciativas chilenas como "Seguridad 2000", la idea de una conferencia importante acerca de seguridad hemisférica auspiciada por Chile y resucitada bajo el actual gobierno. Sin contar con el liderazgo de alguien podríamos continuar sin progresar durante muchos años más. Aunque se reconoce que el horizonte inmediato es relativamente brillante en términos de seguridad, esto podría cambiar en un tiempo relativamente breve. El crimen internacional continúa su espiral fuera de control; la situación de las drogas a nivel inter-estatal no ha mejorado y se encuentra en un constante nivel inaceptable; la insurgencia no ha desaparecido en la región; las dificultades de inmigración entre los estados están en aumento y los conflictos más tradicionales, aunque no tan obvios, continúan demostrándonos que tienen fuerza. La marginalización de vastas porciones de la población es igualmente preocupante en términos de seguridad a largo plazo.

Por lo tanto, lejos de sentirnos confiados acerca de la falta de necesidad de dar cierta urgencia a la materia de rediseño del sistema, existe tal

necesidad durante este período de relativa calma.

V. Conclusiones

Parece haber buenas y malas noticias provenientes de estas entrevistas para aquellos que desean ver a un líder recoger el guante y actuar con energía para darle un impulso al sistema interamericano en lo que dice relación con seguridad. La CSH, Nassau y Santiago quedaron atrás, pero no están olvidadas.

Ya podría ser el momento para hacer un esfuerzo verdadero en el JIAD. Parece haber poca probabilidad de obtener un gran progreso en otra parte, aunque aquí y allá uno podría encontrar algo, como se mencionó anteriormente.

Tratar el tema de dónde uno podría querer ir con el sistema interamericano de seguridad seguramente vale la pena, aunque no carece de riesgos para cualquier Estado que recomiende un debate de este tipo. Los temas aún están allí. Algunos están aumentando. El sistema ha demostrado ser capaz de enfrentar algunos de ellos, pero es lamentablemente inadecuado para los desafíos establecidos por otros. Mientras los peligros de abrir la caja de Pandora son reales, los peligros de mantenerla cerrada tan herméticamente pueden ser aún mayores.

Nota

1. Profesor de Estudios Estratégicos en la Academia Militar Real de Canadá.

Cooperación regional: Potencialidades y limitaciones desde la perspectiva de la defensa nacional¹

Gral. Carlos Molina Johnson²

Introducción

Quisiera iniciar esta exposición con una reflexión que efectuara en 1826 el Libertador Simón Bolívar, ante el fracaso de lo que se llamó el «Primer Congreso de Estados Americanos», celebrado en Panamá en julio de dicho año:

“No hay buena fe en América, ni entre los hombres ni entre las naciones. Los tratados son papeles; las constituciones, libro; las elecciones, combates; la libertad, anarquía y la vida, tormento”.

Esta visión pesimista de Bolívar nos muestra ya, desde temprano, su concepción realista de las Relaciones Internacionales (RR.II.) en el continente. Ella se proyectó durante mucho tiempo como una sombra permanente en nuestras relaciones vecinales y regionales, hasta casi finalizar el siglo pasado. Es que la idea de una “nación americana” tropezaba estrepitosamente con la de la «América de las naciones», que una mente prospectiva y aguda como la de Diego Portales vaticinaba para esta austral región.

El continente americano ha probado estar compuesto por naciones -al sur del Río Grande- de muy disímiles características políticas, sociales, económicas y culturales, además de sus diferencias geográficas y geopolíticas. Aún lidian en él, a su vez, las *fuerzas centrífugas* sobre las *centrípetas*³, fundamento estas últimas del ideal del americanismo, que inspiró fuertemente la emancipación del dominio español en el siglo XIX. Pero

de un continente conmovido por el ideal de la emancipación se pasó, obtenida ésta, a uno donde por más de ciento cincuenta años ha reinado la mutua desconfianza entre los Estados que lo conforman.

No obstante el aserto anterior, hay que establecer que esa desconfianza no guarda relación con el número y carácter de los conflictos producidos. Y esto puede ser comprobado empíricamente si comparamos nuestra situación con la de otros continentes; es evidente que esta área de América resulta ser de baja conflictividad. Por otra parte, el panorama político-estratégico regional se ha ido aclarando desde el término mismo de la Guerra Fría, al desaparecer la “amenaza” que artificialmente aglutinaba a Latinoamérica -tras Estados Unidos de América (EE.UU.) - en un sistema de seguridad cuya ineficiencia era ya paradigmática y cuyo *enemigo* era definido conceptualmente por dicho país. Así, en esta especie de alianza, se podría concordar con Michael Haas, quien sostenía que «las alianzas son el resultado de esperanzas de seguridad colectiva frustradas»⁴.

En esta exposición se abordará el problema de la cooperación regional desde la perspectiva de la defensa nacional -variables estratégica y geopolítica, preferentemente- enmarcada geográficamente en el Cono Sur americano, analizando sus **potencialidades y limitaciones**. Para tal efecto, inicialmente esbozaremos brevemente un marco teórico en el cual, a nuestro juicio, se están dando las nuevas relaciones entre los Es-

tados del Cono Sur, delimitando la región y definiendo los términos a emplear. Seguidamente, se revisarán las potencialidades de la región en su proceso de cooperación y, finalmente, las limitaciones que aparecen y que afectan a éstas. Inevitablemente, tendremos que referirnos al conflicto, porque concebimos a éste y a la cooperación como dos polos de un mismo escenario que interactúan permanentemente, con mayor o con menor intensidad, afectándose gravitacionalmente uno en desmedro del otro y viceversa.

Desarrollo

1. El marco teórico

Durante gran parte del siglo pasado, y antes por cierto, el mundo vivió una era centrada en la preeminencia de los Estados como actores fundamentales de las RR.II. El Estado-nación era *el* actor internacional indiscutido. Todo se realizaba a través de él. El Estado era el paradigma de la escuela realista, basada en el poder de éstos para actuar en la anárquica *arena* mundial. Era la voluntad de los Estados -de naturaleza esencialmente amoral- y no la ley o las organizaciones que propician la paz en el mundo la que prevalecería finalmente en el sistema internacional. Sin embargo, a partir de la década de los '70 esta situación comenzó a cambiar y se evidenció una erosión del concepto «estado-céntrico», del cual emanaba toda la fuerza que hacía funcionar el sistema internacional en su conjunto. Dentro de la lucha despiadada de los Estados por el poder, los fenómenos económicos habían sido siempre subvalorados por los analistas de las RR.II., considerándolos sólo un elemento más dentro de la disputa generalizada, o bien como un «estímulo» para la cooperación, entendiendo ésta como un «antídoto» para el conflicto.

Ahora bien, a partir de la década indicada, la dimensión económica pasó a jugar un rol decisivo para entender las relaciones entre los actores internacionales y para evaluar la mayor o menor creación de lazos de confianza que habrán de incidir en las vinculaciones específicas entre ellos, y con las que provienen del campo de la seguridad.

Las grandes crisis económicas que inauguraron aquellos años, originadas en gran medida por

las nuevas políticas de producción, comercialización y distribución del petróleo en el ámbito mundial, advirtieron sobre un cambio global en las RR.II., proceso que se acuñó como «transnacionalización» e «interdependencia». La transnacionalización - que ha sido definida por Keohane y Nye como «el movimiento de ítems, tangibles e intangibles, a través de las fronteras estatales, cuando al menos un actor no es agente de gobierno o de una organización intergubernamental»⁵ - demostró la carencia de los enfoques realista e idealista para asumir su explicación y proyección, pues ambos compartían un método tradicionalista que devaluaba la influencia de la economía. El realismo, a la vez, insistía en que la seguridad nacional era el objetivo nacional primario y que en la política internacional las amenazas a la seguridad son permanentes. Por su parte, el idealismo, que privilegia los principios éticos por sobre la búsqueda de poder y de las instituciones por sobre los intereses, como fuerza que da forma a las relaciones interestatales, asumió una suerte de retórica interdependentista al sostener que la supervivencia de la raza humana se encontraba amenazada por peligros provenientes tanto del medio ambiente como de las acciones militares; según este enfoque, los conflictos de intereses entre Estados y pueblos carecían de importancia⁶.

La interdependencia, a su vez, se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países. Estos efectos resultan de intercambios internacionales, como flujos de dinero, bienes, personas y mensajes que trasponen fronteras nacionales⁷.

Desde el punto de vista de la teoría de las RR.II., tanto la **transnacionalización** como la **interdependencia**, y sus fenómenos económicos asociados, proveyeron de argumentos para los detractores de la política realista y agregaron nuevos elementos para revitalizar la visión idealista de las relaciones internacionales, los que han sido resumidos por Tomassini⁸; a saber:

- Tendencia a la multipolaridad, que al erosionar el rígido sistema de estratificación internacional redujo la abrumadora importancia atribuida en el período de pos guerra a las consideraciones de orden militar y abrió paso a otros intereses internos y/o externos.

- Expansión de la sociedad civil y cambios en su relación con el Estado.
- Configuración de una agenda internacional cada vez más amplia, compleja y menos jerarquizada (junto al tema de la seguridad nacional surgen otros vinculados al desarrollo económico, el progreso tecnológico, el bienestar social, la identidad cultural y la calidad de vida; aspectos que interesan a un creciente número de civiles organizados).
- Como consecuencia de lo anterior, el Estado deja de monopolizar el manejo de las relaciones externas, mientras que agentes no gubernamentales comienzan a intervenir en ellas.
- Finalmente, transformación de los recursos de poder, siendo la devaluación del poder militar la modificación más significativa. Surgen recursos de poder no tradicionales -que antes no se empleaban en la esfera de la «alta política»- de carácter comercial, tecnológico, financiero, ideológico o cultural.

En conclusión, en lo metodológico, el paradigma de la transnacionalización o el de la «**interdependencia compleja**»⁹ constituye un reto a la concepción «estado-céntrica» y otras hipótesis generales relacionadas con el poder y el conflicto, atribuidas a los tradicionalistas¹⁰, especialmente de inspiración realista. Sin embargo, como se verá más adelante, esta nueva realidad no hace desaparecer el conflicto, ni tampoco el rol de actores importantes que continúan cumpliendo los Estados en las RR.II.; aunque hay algunos autores -como indicaremos posteriormente- que ya discuten esta relevancia dentro de un mundo globalizado. En el plano que nos preocupa, todos los acontecimientos políticos mundiales conectados al fin de la Guerra Fría y al colapso de la utopía comunista y a los procesos de reunificación y nacionalismos en Europa, se han decantado de una forma *sui géneris* en la región del Cono Sur de América, permitiendo que el fenómeno de la interdependencia pueda servir de marco de referencia para entender y predecir las relaciones internacionales en la región. Ello, puesto que se observa una clara transformación no sólo cuantitativa, sino que fundamentalmente cualitativa, el escenario internacional en el que se encuentra inmersa la subregión del Cono Sur de América Latina. En este respecto, si bien los acontecimientos envueltos en la transnacionalización se hicie-

ron presentes en la región sudamericana cerca de dos décadas más tarde que en Norteamérica y Europa, los que trajo la globalización llegaron más rápido, debido a la velocidad de los cambios, producto de la difusión del modelo económico neoliberal y del impresionante avance de las comunicaciones. También contribuyó, en gran medida, la relación recíproca entre el sistema de gobierno democrático -la «uniformidad» democrática regional- y las transformaciones económicas domésticas. En este sentido, el surgimiento del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) adquiere una gran trascendencia, tanto como institución económica subregional integradora, como por sus potenciales consecuencias políticas y de seguridad para sus países miembros¹¹.

2. El marco político-geográfico

En la actualidad, el término Cono Sur es empleado en ámbitos menos restringidos que el de la geografía, la geopolítica o la ciencia política y su uso se ha masificado, de modo que ya está siendo utilizado profusamente en la economía, la medicina, la agricultura, los medios de comunicación social y diversas otras actividades. Sin embargo, cuando se habla de Cono Sur no todos consideran como integrantes de la región a los mismos países.

La explicación de esta cierta ambigüedad en la utilización del término se encontraría, según un autor nacional¹², en la evolución de este concepto, donde se pueden diferenciar, al menos, **tres visiones geopolíticas** sobre la región; a saber:

- Una concepción **restringida** integrada sólo por Chile y Argentina.
- Una **intermedia**, que comprende, además de los dos países citados, a Paraguay, Uruguay y Bolivia.
- Una **ampliada**, que incorpora, además de todos los mencionados, a la totalidad de Brasil, Perú e, incluso, a Ecuador.

Antes de indicar qué entendemos por Cono Sur es interesante consignar algunos antecedentes del origen de este concepto -que es más que geográfico- por ser útil a esta ponencia. Hasta donde se ha investigado, es posible identificar como su gestor intelectual al almirante argentino Segundo Storni, quien habría desarrollado esta idea en el

año 1916 en su obra «*Intereses argentinos en el mar*». En ella, además, promueve los tres pilares básicos de la proyección geopolítica marítima de su país: una Argentina peninsular, bi-marítima y antártica¹³.

En cuanto a la delimitación puramente geográfica del Cono Sur, surgen varios inconvenientes y distintas interpretaciones, que no se abordarán en este trabajo. No obstante, se puede señalar que esta demarcación no carece de dificultades similares a otros ámbitos geográficos ambiguos, como el «cuerno de África», al precisar su contorno. Incluso, no hay semejanza en las definiciones indicadas por los diccionarios consultados. En el de la *Real Academia Española* se le señala como «nombre dado, según criterios geopolíticos, al extremo meridional de América del Sur, que comprende los Estados de Argentina, Chile y Uruguay y, a veces, a Paraguay». En cambio, en la enciclopedia *The Cambridge Encyclopedia of Latin America and Caribbean* sólo se incluyen en el Cono Sur a Argentina, Chile y Uruguay. Asimismo, el anuario económico y geopolítico mundial «El estado del mundo», de 1996, identifica al Cono Sur como uno de los «conjuntos geopolíticos de América, e integrado por Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay». Sin embargo, en el ambiente académico, político y económico es frecuente ya incluir otros países cuyas fronteras meridionales se topan con los antes mencionados; tal es el caso de Brasil, Perú y Bolivia, especialmente cuando se habla de los corredores bioceánicos. Una delimitación más sencilla es la que considera que el Cono Sur lo componen los países del MERCOSUR, más Chile y Bolivia.

Finalmente - aunque concordando con Erasmo¹⁴ que *omnis definitio periculosa est* - y para encuadramos en un espacio geográfico dado, como referente para abordar el tema de la cooperación regional, diremos que el Cono Sur de América se puede localizar «desde su deslinde septentrional en el límite entre Chile y Perú llamado 'Línea de la Concordia', que en su prolongación hacia el este pasa por la zona sur de Bolivia, dejando en el interior del cono a los departamentos de Oruro, Potosí, Cochabamba, Chuquisaca, Tarija y Santa Cruz; continúa hacia el este, siguiendo los márgenes nortinos de la cuenca del Plata, a través de los estados brasileños de Mato

Grosso do Sul, Goiás, Minas Gerais y Espírito Santo, para seguir luego con destino al Atlántico hasta alcanzar el puerto de Vitoria, dejando en su interior (en el sur) a los estados del sudeste y sur brasileños Sao Paulo, Río de Janeiro, Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul. Sólo en los casos de Bolivia y Brasil se aceptan parcialidades de sus territorios nacionales, considerando que éstos conforman zonas geoeconómicas que superan las fronteras nacionales, que no es posible separar basándose en rígidos criterios límites»¹⁵.

En definitiva, resulta evidente que el Cono Sur de América es una estructuración política realizada sobre la base de un escenario geográfico donde confluyen intereses políticos, económicos y geopolíticos que se complementan, sobrepasando las restricciones de la geografía física y de la geografía política, que ha evolucionado en concordancia con los intereses políticos de cada época, transitando entre fuerzas económicas o estratégicas, o de una combinación de ambas.

3. Cooperación y conflicto en la región

Por muchos años se ha considerado a América un continente no conflictivo, en comparación a Europa, Asia y, actualmente, África. Esto parece ser efectivo en el «gran total» del balance de la violencia mundial de los siglos XIX¹⁶ y XX. A esta situación han cooperado las «fuerzas centrípetas» que históricamente, y a diferencia de Europa y Asia, han ejercido cierta presión en las capas ilustradas de la sociedad americana; a saber: la presencia de un idioma, una religión y unas costumbres comunes, elementos que pueden actuar como fuertes aglutinantes de la unidad política; la similitud de las estructuras jurídicas, administrativas, y políticas de los estados-naciones de la región; en fin, un legado histórico común.

No obstante los esfuerzos que ha hecho la región en la prevención de los conflictos¹⁷, todavía se hace necesario superar lo que se ha llamado «la herencia colonial»¹⁸. Aquí se hacen presentes las «fuerzas centrífugas»¹⁹, que se originan desde antes del proceso de emancipación americana y que se resumen en los siguientes conceptos:

- El aislamiento de los principales centros poblados hispanoamericanos, determinado por las condiciones geográficas - que perduran hasta hoy, complicando la integración terrestre del continente - y por el interés español de evitar que las colonias pudiesen entrar en contacto directo.
- La presencia de fuertes particularismos en las secciones que integraban el antiguo imperio español en América.
- La influencia del tradicional espíritu separatista español, que logró hacer perdurar los viejos particularismos regionales y las reivindicaciones autonómicas de reinos y ciudades que, en algunas ocasiones, sólo se incorporaron formalmente a la rígida y centralizada monarquía absoluta española.
- La aparición de un fenómeno político nuevo en América Latina: el caudillismo, en el cual se fundirían la tradición separatista y localista española y el caciquismo indígena.
- La acción de las potencias extranjeras, que temían la creación de un poder unificado y autónomo en América Latina que pudiese imponer una situación de relativa paridad en las relaciones y negociaciones entre las metrópolis internacionales y la región.

Estas fuerzas centrífugas transformaron al continente, como lo señalamos al inicio del trabajo, en la *América de las naciones*; en vez del latinoamericanismo propiciado por los libertadores se gestó el «panamericanismo», movimiento que, sin discriminar en poderíos, culturas y razas, centró su actividad bajo la égida (hegemónica por cierto) de los EE.UU.

Más recientemente estas «fuerzas» imperantes en América han sido revisadas y revaluadas, y el planteamiento es que en la región conviven simultáneamente procesos de **asociación** y de **disociación**²⁰. Los primeros han sido definidos como aquellas iniciativas o acciones estatales o no estatales en los campos político, cultural, económico y militar que reconsideran una visualización excluyente de los otros países de la región y en la que se acepta al otro como un actor con el cual puede establecerse una vinculación que implica mayores beneficios que costos. Asimismo, los procesos de disociación se definen como aquella lógica de rivalidad presente entre las naciones del continente y que se explican por

conflictos históricos pendientes, visiones culturales diversas o perspectivas competitivas respecto del rol que les toca cumplir a los países en el contexto regional²¹.

Luego, un adecuado análisis de la realidad internacional en la región debe considerar ambos tipos de tendencias; como lo concibe, por lo demás, **el Libro de la Defensa Nacional de Chile** al dedicar un capítulo al conflicto internacional y al establecer claramente que para Chile, aunque viva en un mundo interdependiente, las hipótesis de conflicto no desaparecen. Lo que ocurre es que «en un contexto de interacción y cooperación, es decir, de paz, la probabilidad de ocurrencia de una hipótesis de conflicto disminuye y esta disminución estimula, a la vez, la voluntad por identificar nuevos ámbitos de interacción y cooperación entre los Estados, lo que, en algunas conceptualizaciones sobre la defensa, se consideran 'hipótesis de colaboración'. Sin embargo, ni siquiera las 'hipótesis de colaboración' excluyen del todo situaciones variables de conflictividad»²². Sobre esto último se puede agregar la existencia de un fenómeno emergente, de carácter sociológico, que se relaciona con las *percepciones* ciudadanas. Tiene que ver con la contradicción entre la ausencia de problemas reales (fruto de acuerdos y pactos para la solución de controversias) versus la tendencia de una mayoría ciudadana, que no internaliza las nuevas realidades y mantiene una lógica de conflicto allí donde las causas que generaron las pasadas diferencias entre Estados han sido resueltas y superadas por los gobiernos, pero no asumidas por la población.

4. Potencialidades y limitaciones para la cooperación regional desde la perspectiva de la defensa nacional

Es un hecho evidente que en los últimos años se han aumentado las fuerzas asociativas, la interdependencia y la cooperación entre los Estados de la región del Cono Sur; esto también abarca a toda la América Latina. A nuestro juicio, pero no de manera absolutamente excluyente de otras causas de este fenómeno - como la adhesión a un modelo de economía liberal de mercado imperante en un mundo globalizado, y adoptado en la región - se puede mencionar al proceso de redemocratización u «homogeneización democrá-

tica» que ha vivido el continente como la principal causa para que haya prosperado un amplio espíritu de integración tras los regímenes militares que surgieron en la década de los '60 y '70, obedeciendo a realidades *sui generis* de cada Estado, por lo cual no resulta serio abarcarlos a todos en un solo concepto omnicompreensivo. Por tanto, este proceso de homogeneización también se dio en cada país producto de situaciones paradigmáticas exclusivas.

Antes de centrarnos, finalmente, en el análisis y/o descripción de las potencialidades y las limitaciones que se deducen en el campo de acción de la defensa nacional encontramos útil emplear unos criterios que un autor²³ ha señalado pueden afectar positiva o negativamente - a modo de condicionantes internos- las decisiones respecto de las relaciones internacionales en cada Estado. Estos elementos van a determinar hasta cierto punto las decisiones estatales en política internacional. Ellos son:

- **Nivel de consenso sobre definiciones de política exterior.** Se refiere a los consensos que existen entre la clase política y los distintos actores que componen la sociedad sobre las definiciones centrales de política exterior. Ello determina la consistencia y permanencia de aquellas definiciones a lo largo del tiempo.
- **Nivel de coordinación entre política exterior y defensa.** Un tema central es la independencia y/o coordinación entre la política exterior y la de defensa, aspecto que contribuye a dar coherencia a las distintas políticas existentes sobre la materia
- **Nivel de estabilidad económica.**
- **Nivel de interdependencia con países de la región.**
- **Nivel de legitimidad del sistema político.** Alude a la legitimidad interna y externa de un determinado gobierno frente a la ciudadanía y a la comunidad internacional.
- **Nivel de 'contestación' ciudadana.** Se la define como el nivel de reacción de la ciudadanía frente a decisiones que la afectan como tal. Se puede relacionar con los niveles de participación ciudadana, protesta, etc.
- **Nivel de injerencia de las FF.AA. en el gobierno.** Resulta difícil ponderarlo pues se trata de un factor subjetivo y muchas veces poco mensurable. Sin embargo, es importante reco-

nocer el nivel de injerencia de las FF.AA. en las decisiones de política internacional y la forma en que éstas promueven sus posturas hacia las autoridades.

- **Nivel de autonomía funcional de las FF.AA.** Se refiere a las atribuciones legales de las FF.AA. para desarrollar las políticas que les son específicas y definir sus orientaciones centrales (gasto militar, aprovisionamiento de armas, planificación y ubicación del dispositivo militar, despliegue estratégico, etc.).

Estos elementos en sí no son factores disociativos. De hecho, una alta estabilidad económica, unida a un alto grado de consenso en política exterior, pueden ser circunstancias suficientes para un esquema asociativo. Por lo tanto, en las potencialidades y en las limitaciones para la cooperación - bajo la perspectiva de la defensa nacional - habría que hacer el ejercicio pertinente en una *malla de* interrelaciones que abarcara más ítems.

El autor que comentamos efectuó parte de este ejercicio, que se presenta en el cuadro siguiente. Para su confección sólo se consideraron cinco Estados de la región y se basó en una encuesta entregada a actores claves en cada uno de los países seleccionados. La metodología puede ser discutible, pero ilustra, desde un particular punto de vista, la *realidad* regional en relación con los parámetros seleccionados para la investigación.

Cuadro Nº 1
Condiciones Internas Predominantes

Factores	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Perú
Consenso Sobre Pol. Exterior	Medio	Medio	Alto	Medio	Alto
Coordinación Exterior/Defensa	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Estabilidad Económica	Bajo	Alto	Medio	Alto	Medio
Nivel de Interdep. con países región	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio
Legitimidad Sistema Político	Alto	Alto	Alto	Alto	Bajo
Nivel Contestación Ciudadana	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio
Injerencia FFAA Gobierno	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Alto
Nivel Autonomía Funcional FF.AA.	Bajo	Bajo	Medio	Alto	Medio

Fuente: Fuentes, Claudio, *op. cit.*, pág. 11

a. Potencialidades

Distinguimos dos tipos de potencialidades para la cooperación regional. Unas las denominaremos «globales», y que *crean* ambientes propicios, y las otras «particulares», destinadas a traducirse en acciones concretas.

Revisaremos inicialmente las del primer orden, entre las que se encuentran:

- Haber creado en la región un nuevo tipo de relación internacional donde las causas latentes de conflicto se han reducido, como producto de soluciones formales y legitimadas por las sociedades nacionales y por sus autoridades políticas, que han resuelto atacar el origen de las mismas. En este sentido, no puede dejar de mencionarse, a vía de ejemplo, el hecho que los acuerdos Aylwin-Menen - que significaron despejar de la agenda bilateral 23 problemas limítrofes - han contribuido sobremanera a establecer el escenario de distensión y confianza que hoy se observa en las relaciones entre ambos países. Lo mismo puede decirse de los últimos acuerdos, suscritos este año, entre Chile y Perú para zanjar definitivamente las dife-

rencias surgidas entre ambas naciones, derivadas del tratado de 1929²⁴. Del mismo modo, en esta nueva relación se inscribe la paz firmada por Perú y Ecuador para poner término al conflicto por la cordillera del Cóndor. Todas estas decisiones han estado basadas en un amplio consenso en cuanto a definiciones de la política exterior.

- En el área se ha logrado demostrar que, incluso en situaciones de conflictos propiamente tales - Ecuador-Perú - los «instrumentos» para regularlos, contenerlos y/o finiquitarlos han funcionado, lo que significa prestigio para la región y aumento de la «estatura político-estratégica» de los Estados garantes.
- La explicitación -la primera en América Latina- de la política de defensa de Chile, a través del **Libro de la Defensa Nacional de Chile**, y el impulso que ha dado a una tendencia hacia la transparencia en temas antes considerados tabú y sujetos a diferentes percepciones, ha llevado a generar un conocimiento de la realidad de las otras partes, cooperando a limitar procesos, como carreras armamentistas, enfoques unilaterales de amenazas inexistentes e intentos de otras potencias y/o actores de influir en la región, buscando satisfacer sus propios intereses. Para Chile, esta situación refleja su buen nivel de coordinación entre la política exterior y la política de defensa. La pionera iniciativa chilena está siendo hoy asumida por otros países de la región.
- Las FF.AA. de la región, insertas en procesos democráticos, han comprendido que su función es la defensa, pero que ella tiene que estar en directa relación con las verdaderas amenazas y, a su vez, asumir el compromiso con tareas impostergables del desarrollo, que también inciden en la seguridad. En este sentido, toda **política militar** debe ser también una **política de Estado**, y debe ser considerada, como lo expresa el Libro de la Defensa Nacional de Chile²⁵, en la definición de los programas y planes de desarrollo.
- En aras de la soberanía no podríamos hablar en términos absolutos - y Chile lo ha experimentado en estos dos últimos años - porque estaría surgiendo una suerte de *nueva* soberanía²⁶ como consecuencia de la globalización, de la muerte de los autarquismos y del fuerte espíritu de cooperación regional en vistas a la

paz, el desarrollo y el bien común de los pueblos, abriéndose espacios para la cooperación militar más amplia. Reconocemos que esta materia es muy compleja, incluso de plantear, pero las experiencias europeas occidentales nos muestran que sí es posible - incluso entre naciones histórica y *genéticamente* antagónicas - avanzar en la distensión de las situaciones conflictivas y minimizar las desconfianzas mutuas, a través del intercambio, ejercicios conjuntos y una *mentalidad* nueva.

- Finalmente, pero no menos importante, entendemos que una potencialidad sustantiva se origina en la concepción ética de un Estado con relación a la comunidad internacional y sus deberes y derechos en ella. Si se entiende a la política como la *ética* de la *polis*, cabe decir lo mismo de la política internacional. La política, siendo un arte, es simultáneamente, a nuestro juicio, una actividad moral, porque su fin es el bien común del hombre, y los medios empleados para ese fin deben ser lícitos y buenos. No se pueden separar los fines de los medios para obtenerlos. En consecuencia, participar de una normativa internacional que propicia la paz y la cooperación mundiales es un fin deseable para los Estados. El marginarse de esta actividad internacional supone una contradicción y constituye una limitante en el poder real y en el grado de influencia en el contexto del cual forma parte el Estado. Por el contrario, al aceptar coparticipar en iniciativas comunes nacidas por mandato de una percepción compartida de hacerlo, el Estado adquirirá el carácter de «socio» con plenos derechos, o mayores que aquellos que voluntaria o involuntariamente rehuyan las responsabilidades que significa actuar en la política internacional. Chile tiene esta vocación y voluntad.

En cuanto a las segundas - las particulares - cabe mencionar las siguientes acciones:

- Consideramos que el primer punto en una agenda de cooperación militar regional y/o subregional consiste en una redefinición de la **amenaza**, por cuanto a partir de 1990 se ha considerado desaparecida la percepción de amenazas militares, verosímiles o creíbles externas al continente. Es previsible que esto continúe siendo así en tanto no surjan en el entorno mundial tendencias hacia la configuración de un nuevo orden, sea bipolar o

multipolar²⁷. La nueva definición de la amenaza debe surgir en un contexto de consenso que considere la realidad propia de cada Estado; ella debe informar la misión constitucional de las FF.AA., separando nítidamente las funciones militares de las policiales, que no pueden confundirse, so riesgo de implicar a las FF.AA. en actividades que no les son propias y que, incluso, tienden a desnaturalizar su profesión. En consecuencia, las sugeridas *amenazas* del narcotráfico, el terrorismo, las migraciones masivas y la degradación del medio ambiente constituyen problemas propios de seguridad más que de defensa, que tienen efectos diversos en los distintos países continentales, y constituyen sólo amenazas para algunos Estados²⁸. No obstante, en el caso particular de Chile, las FF.AA. no son del todo ajenas al combate del narcotráfico - que se encuentra centralizado en sus FF.OO. y de seguridad pública-, ya que contribuyen con información residual de inteligencia y mediante los organismos de control del territorio marítimo y aéreo, y las acciones propias del patrullaje de los espacios bajo soberanía nacional²⁹.

- Reformular el concepto de seguridad hemisférica bajo los parámetros esbozados anteriormente.
- Acciones de apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz, en sus distintas variantes³⁰.
- Establecimiento de procesos comunes ante problemas comunes (asuntos antárticos, entrenamiento para desempeño eficaz en operaciones de mantenimiento de la paz, apoyo e intercambio de información logística, producción militar para fines de economía de escala, etc.).
- Metodología estandarizada común para la homologación de los gastos de defensa en la región. Al respecto, la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) se encuentra desarrollando un trabajo para establecer dicha metodología común para el cálculo del gasto de defensa entre Argentina y Chile³¹.
- Compartir experiencias de contribución al desarrollo en el ámbito de las ventajas comparativas que poseen las industrias militares de las FF.AA. de la región.
- Generar vínculos en el ámbito de la educación y en los niveles de posgrado y licenciaturas, como cursos de especialidades, establecien-

do relaciones que exploten las ventajas docentes institucionales.

- Avanzar en la constitución de un sistema - limitado al MERCOSUR, más Chile y Bolivia - de inteligencia regional integrado.
- Vencer la «timidez» - o suma cautelada - que se observa en cuanto al fortalecimiento de las Medidas de Confianza Mutua (M.C.M.) en el ámbito regional, pasando de las M.C.M. de 1ª generación (representadas por el mínimo y sólo protocolares) hasta las de 2ª y 3ª generación (ejercicios conjuntos de combate aéreo-terrestre-naval; unidades de combate binacionales con mandos alternos, para misiones específicas; acantonamiento de fuerzas armadas de un país en territorio de otro, para fines de entrenamiento y ejercicios, etc.). Con todo, se estima que en este último decenio se ha avanzado mucho en este campo, en el ámbito bilateral vecinal y paravecinal (fundamentalmente Chile-Argentina, Chile-Perú, Chile-Brasil y Argentina-Brasil). Caben destacar, en este sentido, las M.C.M. existentes entre Chile y Argentina, que avanzan rápidamente hacia su fortalecimiento³².

b. Limitaciones

También encontramos dos órdenes de limitaciones: globales y particulares.

Con respecto a las primeras cabe indicar que éstas son, a nuestro juicio, las siguientes:

- Independientemente de una tendencia emergente, y cada vez más recurrente hacia la cooperación, subsisten factores de conflictividad y/o disociación que no pueden ser desconocidos; entre ellos destaca una larga lista de asuntos no resueltos aún en el plano continental, que se refiere a disputas territoriales o por recursos naturales. De hecho, Chile mantiene un problema limítrofe no solucionado con Argentina³³ y no tiene relaciones diplomáticas con Bolivia, debido a la negativa de ese país a restablecerlas, a causa de sus pretensiones marítimas que afectan nuestro territorio³⁴.
- En las soluciones, y en el nuevo esquema, se requiere - para que se transformen en acciones - que ellas se internalicen en la sociedad nacional. Este es un problema de «cambio de mentalidad» - más que de realidades concretas -, de maduración y de socialización, y que

el espíritu que lo animó, como la norma jurídica que lo reguló, se encarne en los actores políticos, comunicacionales, educacionales y militares. Para pasar de las hipótesis de conflicto - o «hipótesis cero» - a las hipótesis de cooperación, se requiere dar un «salto» hacia el futuro, *sin rémoras* pretéritas que dificulten la integración. Si esto no ocurre primero en nuestras mentes no podrá suceder con éxito en la praxis.

- La ausencia de un esquema de seguridad colectivamente percibido como el marco regulador que oriente la acción conjunta y fomente la cooperación ante situaciones que en él se considere.
- La tendencia hacia las relaciones formales y no de fondo, producto de la mutua desconfianza - la «herencia colonial» - entre los actores.
- La asimetría en el desarrollo de marcos conceptuales de política de defensa, evaluables y contrastables.
- El propósito manifiesto de potencias que buscan influir en la región, a través de privilegiadas relaciones bilaterales.

En cuanto a las segundas se pueden anotar las siguientes:

- Insuficientes M.C.M., de las cuales hay muchas que se mantienen en las de 1ª generación, descontextualizadas de un sistema de seguridad -porque no existe-, transformándose en verdaderos fines en sí mismas.
- Carencia de instancias permanentes de diálogo, que den valor agregado a las relaciones, lo que provoca agendas descoordinadas y faltas de contenido, mantenidas en el tiempo; ejemplo: la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA).
- Falta de iniciativas creativas -producto de un catastro de las potencialidades de cooperación- que exploten vínculos posibles en las áreas de educación, desarrollo, economía de defensa, ingeniería militar, deporte militar y operaciones de paz, entre otras.

Conclusiones

El Cono Sur de América presenta hoy un entorno geopolítico y estratégico en el cual la ten-

dencia emergente está caracterizada por el tránsito desde antiguas relaciones, marcadas por conflictos, hacia aquellas que privilegian incipientes y cada vez más claros vínculos de cooperación. Los fundamentos o razones que explican esta tendencia se encuentran en la homogeneización de las agendas; la común percepción de que la democracia es *el* modelo político, como la economía de libre mercado es *el* modelo económico, que destierra la autarquía; y la globalización, que comienza a hacer sentir sus efectos en un área hasta hace poco considerada marginal, fundamentalmente por su ubicación geográfica.

Por otra parte, asociaciones como el MERCOSUR constituyen intentos que cada día adquieren mayor viabilidad y que hacen factible mantener vínculos con la potencia dominante, la cual jamás - lo contrario es utópico - estará ausente de la región. Estas entidades económicas poseen una personalidad propia que hace posible abrir mercados y alcanzar fronteras hasta ahora no pensadas, producto de la unión de las economías, que ya tienen signos evidentes de querer transitar hacia relaciones de mayor consistencia en lo político y jurídico. Todo lo anterior, como se ha dicho, genera en el ámbito militar ciertas potencialidades marcadas por diversos rasgos: el efectivo y largo proceso de paz en el ámbito de las relaciones regionales - descartando la guerra de las Malvinas - del Cono Sur; la apertura político-estratégica en materias de difusión e intercambio de información militar; la identidad cultural - el «legado común» - y de formación militar en las FF.AA. de la región; la confianza política que ha producido el desarrollo y la integración económica; la asimetría política en torno al ideal democrático y el paulatino decrecimiento de las desconfianzas mutuas, provenientes de situaciones históricas de antagonismos.

Sin embargo, y tal como lo hemos sostenido a lo largo de este trabajo, un mínimo de realismo político nos lleva a concluir que el sinnúmero de acciones que podrían derivarse de este *clima* pueden verse limitadas por la mantención de ciertos factores más propios de esquemas que parecen ir desapareciendo. Entre estos se encuentran: las nuevas amenazas a la seguridad regional, sobre las cuales aún no se produce consenso en su definición, naturaleza y forma de combatirlas; la *lucha* entre la malicia y la buena fe,

que ha empañado las relaciones de los Estados; la asimetría en el tamaño y potencialidades de las FF.AA. de la región; la acción desestabilizante de potencias extra-región, que generan alteraciones en el equilibrio militar y, finalmente, la precariedad del sistema democrático (posible de observar aún en el Cono Sur americano) que hace dar marcha atrás a todo un proceso de cooperación, el cual no puede mantener *lastres* que dificulten las resoluciones adoptadas por los gobiernos.

En un sistema de interdependencia compleja los Estados están siendo sobrepasados por otros actores - relativamente menos importantes, pero que no se detienen en las fronteras nacionales ni se someten a lentos procedimientos burocráticos - que sostienen encuentros de beneficio mutuo que, a veces, incluyen a los entes estatales. De la confianza económica surge la confianza política y, finalmente, la confianza militar. Es una reinterpretación actual del antiguo lema imperial británico: *the flag follows the trade*. La fuerza de la economía, como una variable independiente, mantiene ahora reducidos los resaltantes *bordes* estratégicos y geopolíticos - ahora variables dependientes - en que tradicionalmente se estructuraban las relaciones internacionales y la política exterior de los Estados de la región. Esta nueva situación, forzosamente, ha tenido que ser tomada en cuenta por las sociedades nacionales, las que impulsan a *seguir* al comercio y a minimizar las desconfianzas.

Es nuestra percepción - y anhelo, por cierto - que las fuerzas centrípetas o asociativas se impongan en un futuro no lejano a las centrífugas o disociativas. No obstante, es conveniente advertir que la convergencia en materias económicas, originada por la transnacionalización y potenciada por la globalización, no nos llevará a la utopía kantiana de la paz perpetua, sino a una «paz democrática»³⁵, con las imperfecciones que les son conocidas.

El desafío pareciera ser que los países del Cono Sur tengan la capacidad para aprovechar la coyuntura histórica, donde el camino a la cooperación está abierto para conducirnos al desarrollo y a la seguridad, para la felicidad y bienestar de nuestros pueblos; y a este bien común pue-

den contribuir consistentemente las FF.AA. de la región.

Notas

1. Brigadier General del Ejército de Chile, Jefe de la Dirección de Operaciones del Ejército.
2. Trabajo presentado por el Brigadier General Carlos Molina Johnson en la mesa redonda especializada sobre el tema: «**Cooperación Regional**» y organizada por el Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) el 31 de mayo de 2000. En la elaboración del texto participó el Grupo Asesor de esa Dirección, bajo la responsabilidad del Brigadier (R) Germán García Arriagada.
3. Mayores antecedentes sobre estas *fuerzas*, en Van Klaveren, Alberto, «Los antecedentes históricos del sistema Interamericano», en **Antecedentes, balances y perspectivas del sistema Interamericano**, Díaz Albónico, Rodrigo (ed.), en Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales de la U. de Chile, Ed. Universitaria, Santiago, 1977, pág. 23 y sigts.
4. Hoslti, Ole R., Hopmann, Terrence P. y Sullivan, John D., Unity and disintegration in international alliances: comparative studies, John Wiley & sons, USA., 1973,-págs. 250 y sigts.
5. Keohane, Robert y Nye, Joseph, «Transnational Relations and World Politics», en International Organizations, World Peace Foundations, Vol. XXV, No 3, verano 1971, págs. 722, citado en Salgado, Juan Carlos, Democracia y paz. Ensayo sobre las causas de la guerra, Biblioteca Militar, Ejército de Chile, 1998, pág. 29.
6. Cheyre, Juan Emilio, La economía, una nueva variable en la relación estratégica y geopolítica del cono sur de América, tesis doctoral en elaboración, año 2000.
7. Keohane, Robert y Nye, Joseph, Poder e interdependencia, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires, 1988, pág. 39, citado en Salgado, Juan Carlos, op.cit., pág.30.
8. Tomassini, Luciano, «Enfoques teóricos para el estudio de la política internacional», en Wilbelmy, Manfred *et.al.*, Política Internacional Enfoques y Realidades, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, págs. 71-74.
9. A diferencia del realismo, la teoría de la «interdependencia compleja» -desarrollada por Robert Keohane y Joseph Nye- valida tres supuestos fundamentales: primero, la existencia de canales múltiples, que son la conexión prevaleciente dentro de las sociedades; segundo, la falta de jerarquía en los temas; y, tercero, que el poder no descansa ya primeramente en el poderío militar, **con mayor razón si éste se considera en las relaciones entre Estados pertenecientes a una misma región.**
10. La teoría «tradicionalista» de las RR.II. contiene a los idealistas versus los realistas. Se la considera *tradicionalista*, porque originaron el «Primer Gran Debate» en la teoría de las RR.II. Posteriormente, estos tradicionalistas, como un todo, se enfrentaron -en el «Segundo Gran Debate»- a la teoría científica de las RR.II.
11. Cheyre, Juan Emilio, op. cit. 2000.
12. Santis, Hernán, «Visión geopolítica del cono sur de América», en Revista Chilena de Geopolítica, Vol. 4, Nº 1, Santiago, diciembre de 1987, págs. 5-19.
13. El almirante Storni le confirió a la propuesta del Cono Sur un carácter de equilibrio de poder en la región. Cabe recordar que durante ese primer decenio y la mitad del siguiente, en el siglo pasado, se habían suscrito los **Pactos de Mayo**, de 1902, entre Chile y Argentina -según Mario Barros van Buren, en Historia Diplomática de Chile 1541-1938, «fue el primer pacto de este tipo que se firmó en la historia diplomática del mundo y, también, el primero que se cumplió» - y el Tratado del **ABC**, de 1915, entre Argentina, Brasil y Chile, tras el propósito de mantener un equilibrio continental que asegurara la paz e impidiera el desarrollo de hegemonismos regionales, como el que ya presentaba EE.UU. en esa época. En el período del primer gobierno del Pdte. Juan Domingo Perón, el concepto fue adicionado con elementos de la política exterior de Argentina, cuyo propósito era detener el desarrollo expansionista de Brasil y convertirse en el líder de la región, suscribiendo acuerdos comerciales y de defensa con Uruguay, Bolivia y Paraguay y favoreciendo una política de acercamiento hacia Chile -gobernado en ese entonces por el Pdte. Carlos Ibáñez del Campo-, que no prosperó por la desconfianza de Ibáñez a las iniciativas de entendimiento y cooperación internacional propiciadas por Perón, a pesar de las mutuas declaraciones de amistad de los dos mandatarios, que intercambiaron visitas de Estado en la década del '50.
14. Nos referimos a Erasmo de Rotterdam (1467-1536), uno de los principales representantes del humanismo renacentista.
15. Cheyre, Juan Emilio, op.cit. Esta es una proposición; por cierto, hay otras interpretaciones o visiones del Cono Sur americano que se mencionan en la tesis.
16. No incluimos aquí las guerras de emancipación o por la independencia de la metrópolis.
17. Esto es evidente; la región ha desarrollado diversos mecanismos y acuerdos tendientes a desactivar las situaciones de tensión. Entre los más importantes se pueden mencionar: **Tratado de Tlatelolco**, suscrito en febrero de 1967, y que alcanzó plena extensión en 1993, al ser suscrito por todos los paí-

- ses latinoamericanos. **Compromiso de Mendoza y Declaración de Cartagena**, que prohíben el desarrollo, producción, almacenamiento, adquisición y transferencia de armas de destrucción masiva de carácter químico y biológico. El primero fue suscrito el 5 de septiembre de 1991, por Argentina, Brasil y Chile, al que se adhirió Uruguay. La segunda fue firmada el 4 de diciembre de 1991 por los Presidentes de los países del área andina. También pueden agregarse el **Pacto de Bogotá de Solución Pacífica de Controversias**; la **Declaración de Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur**, proclamada por la ONU en 1986. A mayor abundamiento se pueden citar otras importantes declaraciones en el ámbito de la seguridad; a saber: la **Declaración de Ayacucho**, de diciembre de 1974; las diversas declaraciones del **Grupo de Contadora**, 1983-1987; la **Cumbre Presidencial de Miami** del 11 de diciembre de 1994; la **Conferencia de Williamsburg** el 25 de julio de 1995, que reunió a los ministros de defensa de América; la **Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad (Declaración de Santiago)**, realizada en Santiago entre el 8 y el 10 de noviembre de 1995; además de numerosos encuentros académicos bilaterales tendientes a discutir y analizar la forma de incrementar las Medidas de Confianza Mutua (M.C.M.) en la región.
18. Rojas Aravena, Francisco, «Medidas de Confianza Mutua: un instrumento útil para la seguridad del hemisferio occidental», en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Santiago, Año 10, Vol. X, N° 3, julio-septiembre, 1995, pág. 3.
 19. Van Klaveren, op. cit.
 20. Fuentes, Claudio, «Interdependencia y seguridad en el Cono Sur», en revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*, N° 1, enero-marzo, 1997, pág. 3-36.
 21. Ibid.
 22. Ministerio de Defensa Nacional de Chile, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, edición rústica, 1997, pág. 37.
 23. Fuentes, op. cit., pág. 10-11.
 24. Sobre este tema, ver sección Documentos de revista *Fuerzas Armadas y Sociedad* Año 15, N° 1, enero-marzo 2000.
 25. MDN, op. cit., pág. 218.
 26. En la actualidad existe una mayor conciencia de los límites a la soberanía de los Estados e, incluso, se encuentran en la literatura de RR.II. serias objeciones al concepto, considerándolo irrelevante. Así, se ha afirmado que no es posible señalar una sola fuente de poder en un sistema político de interdependencia compleja, donde la autoridad está fragmentada. Se evidencia, además, la falta de capacidad de los Estados para ejercer un control sobre su territorio en forma efectiva. Tienen un control *de iure*, pero no *de facto*. Se tiene conciencia de que no controlan numerosos flujos y movimientos, como son: los económicos, de producción, tasa de cambio de sus monedas, las migraciones hacia sus territorios y muchos problemas medioambientales, sanitarios y agrícolas, por nombrar algunos. Con relación a esta nota, ver Marquina, Antonio, «Globalización y su impacto en las Relaciones Internacionales», en el seminario *Disuasión y Estrategia en un contexto de globalización*. Academia de Guerra del Ejército de Chile, Santiago, septiembre de 1998.
 27. MDN, op. cit., pág. 51.
 28. Ibid., pág. 59.
 29. Ibid., pág. 90.
 30. Aquí se consideran las siguientes cuatro operaciones: mantenimiento del cese del fuego y separación de fuerzas; despliegue preventivo; implementación de acuerdos de paz, y protección a operaciones humanitarias en conflictos activos. Todas ellas son ejecutadas bajo lo prescrito en el Cap. VI de la Carta de NN.UU., que se refiere a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, a diferencia de las Operaciones de Imposición de la Paz, reguladas por el Cap. VII de dicha Carta, que sí comprende la acción coercitiva.
 31. Para mayor información sobre este tema, ver Vera Nova, Adolfo, «Dimensiones para la homologación del gasto militar», en *Escenarios Actuales* (publicación del Centro de Estudios e Investigaciones Militares), N° 1, año 1999, pág. 3-8.
 32. El Libro de la Defensa Nacional de Chile las menciona detalladamente. Resaltamos el Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG), creado el 8 de noviembre de 1995, con una Secretaría que funciona mediante un sistema de rotación anual, entre los ministerios de RR.EE. y de Defensa de ambas naciones, con reuniones dos veces al año, alternadamente entre Chile y Argentina. También destacamos la existencia de un «Reglamento de Cooperación en materia de catástrofes entre las FF.AA. de Argentina y Chile», del 30 de junio de 1999. Véase Cheyre, Juan Emilio, *Las medidas de confianza mutua*, patrocinado por el Centro de Estudios de Investigaciones Militares del Ejército de Chile, publicado en julio de 2000. Ver también Rojas Aravena, Francisco, op. cit., pág. 8-9, en que establece las 10 características que deben tener las M.C.M.; opinión que compartimos. Ellas deben ser: transparentes y abiertas; predecibles; recíprocas y equivalentes; con adecuada comunicación; factibles; permanentes en el tiempo; coherentes; verificables; legitimadas, y variables, según el número de actores.
 33. En 1999, Chile y Argentina firmaron un tratado que resolvió el último diferendo limítrofe entre ambos países, estableciendo la traza para los 2/3 del limi-

te en litigio en la zona del Campo de Hielo Sur y dejando el tercio restante sujeto al pronunciamiento de una Comisión Técnica binacional, que aún está pendiente (nota del editor).

34. Mayores detalles de esta lista de conflictos latentes en Child, Jack: Geopolitics and conflicts in South America Quarrels among neighbors, Praeger Special Studies, Praeger Scientific, New York, USA, 1985, pág. 76 y sig. Child agrupa los conflictos en

América en: Gran conflicto de los Andes, dividido, a su vez, en conflicto de los Andes centrales (Chile, Perú y Bolivia), Andes septentrionales (Perú y Ecuador) y Andes Australes (Chile y Argentina); conflicto del Atlántico Sur (Argentina y Gran Bretaña) y conflicto del Caribe sudamericano (Colombia-Nicaragua, Colombia-Venezuela, Venezuela-Guyana y Guyana-Surinam).

35. Ver Salgado, Juan Carlos, op. cit, pág .131-133.

Concepciones de la defensa nacional en Argentina y Chile: Una comparación de los libros de la defensa

Kristina Mani Clark¹

Introducción

Hasta hace poco, Canadá y Estados Unidos eran los únicos países en el hemisferio occidental que producían libros de la defensa. Sin embargo, a mediados de la década de los noventa, los países americanos del Cono Sur empezaron a hacer esfuerzos en esta misma dirección, y Chile y Argentina produjeron libros de la defensa en 1997 y 1999, respectivamente.²

Tradicionalmente, los gobiernos que preparan libros de la defensa lo han hecho con la intención de presentar una exposición detallada y pública de sus políticas de defensa nacional, las estructuras institucionales de la defensa y los procesos de toma de decisión. Los libros de la defensa pueden estar orientados a informar a la audiencia local, a la internacional o a ambas. En aquellos casos en que el foco de atención es la audiencia local, el objetivo puede ser asegurar la comprensión pública de las condiciones internacionales de seguridad y los desafíos que tiene la política de defensa, así como los apoyos que necesita. Cuando el foco de atención es la audiencia internacional, el propósito puede ser la construcción de confianza y una mejor comprensión de las razones gubernamentales que sustentan las políticas en el sector de la defensa, a través de una explicación general de sus prácticas y capacidades.

Una atenta lectura de los libros de defensa de Chile y Argentina muestra que ellos están apuntados tanto a la audiencia doméstica como a la

audiencia internacional. Sin embargo, las dos publicaciones muestran notables diferencias según los enfoques de la comunidad de defensa en cada país, tanto por lo que hace a la interpretación del núcleo central de conceptos de la defensa como por el propósito de su utilidad social y de la comprensión del sistema internacional de seguridad. El libro de la defensa chileno, por ejemplo, es más conceptual, abordando temas como el entorno histórico y geopolítico del país y el papel cultural de los militares como un instrumento para la construcción de la sociedad, mientras que el libro argentino es más factual, poniendo mayor énfasis en los logros de su política sectorial y en la modernización de las Fuerzas Armadas. Pero hay también importantes semejanzas entre las dos publicaciones, sobre todo respecto del propósito de construir una comunidad nacional de defensa que incluya tanto a civiles como a personal militar con un amplio conocimiento de los conceptos de la defensa y con capacidad para implementarlos o traducirlos en política pública.

El libro de la defensa de un país puede ser visto como una representación o una explicación de la visión global de la defensa que tienen los individuos o grupos que producen el documento. Una visión global de la defensa se define por valores y creencias fundamentales en relación con la seguridad internacional, los que guían la conducta y determinan específicas políticas de defensa. Ambos libros son el producto de la participación y extenso intercambio entre una amplia variedad de individuos e instituciones asociadas

con los conceptos de seguridad y políticas públicas.³ De este modo, ellos pueden ser considerados como documentos que representan la visión global de la comunidad de defensa en cada país, entendiendo que este universo incluye a los miembros de ministerios gubernamentales, de las fuerzas armadas y de instituciones de investigación públicas y privadas. Donde aquí se hace mención a la visión argentina o a la posición de Chile, las referencias corresponden a la comunidad de defensa del país respectivo.

Este trabajo compara los documentos de Chile y Argentina en cuatro áreas:

- los temas principales de ambos libros de defensa;
- los intereses nacionales y principios fundamentales, como la naturaleza del conflicto y la posición en que cada país se sitúa a sí mismo dentro del contexto internacional;
- la estructura de la organización nacional de la defensa; y
- la caracterización de las respectivas fuerzas armadas y sus roles.

Las primeras dos áreas consideran información directamente asociada con las visiones globales de la defensa, mientras que las dos últimas proveen evidencia útil para caracterizar la relación civil-militar y la influencia de los sectores civiles y militares, tanto en la elaboración de la política de defensa como en el mantenimiento de las Fuerzas Armadas en cada caso.

1. Principales temas de los Libros de Defensa

La diferencia básica y evidente entre los libros de defensa de ambos países se refiere a la conceptualización de las tendencias generales que se observan en el sistema internacional de seguridad. La comunidad argentina de defensa hace hincapié en cambios sustanciales producidos en el contexto de la posguerra fría, mientras que la comunidad chilena de defensa ve importantes continuidades, en particular la persistente relevancia del Estado y de la identidad y valores nacionales, juntamente con nuevos desafíos. Argentina presenta una posición internacionalista libe-

ral, enfatizando los beneficios de los crecientes vínculos e interacciones y la necesidad de tener instituciones internacionales como medio para evitar conflictos con otros estados. Chile toma una clásica posición realista, subrayando la necesidad de una fuerte capacidad de defensa nacional para disuadir la eventual agresión de otros actores del entorno internacional.

Otro tema mayor se refiere a la finalidad. Para Argentina, uno de sus objetivos principales consiste en continuar mejorando su imagen en la arena internacional y ser reconocida como socio confiable, deseoso de cooperar en los temas económicos, políticos y de seguridad. Para Chile, un propósito mayor es la reformulación de las concepciones públicas sobre la defensa nacional, así como la reformulación del clima civil-militar doméstico.

1.1. Los temas argentinos: el cambio internacional y la construcción de la imagen de confianza

a) *El cambio internacional*

Es preciso notar que el primero, y quizás más importante, tópico presentado en el libro argentino es el escenario estratégico. En tres de sus capítulos se discuten el contexto global, el hemisférico y el nacional. La sección del contexto global enfatiza el fin de la Guerra Fría y el continuo rumbo hacia la globalización, considerándolos como «la principal característica de nuestro tiempo» (pág. 3). El libro define la globalización como «una compleja e intensificada interdependencia entre economías nacionales», aunque también reconoce las implicancias sociales, culturales y científicas del fenómeno. De acuerdo con esta visión, la globalización es de central importancia, porque alienta tanto la integración regional, que produce vínculos y compatibilidades crecientes, como la fragmentación global, que produce grandes desigualdades entre regiones y, por tanto, gran inestabilidad global. Otras tres importantes consecuencias de la globalización son también expuestas: una es la relevancia de los nuevos actores no estatales, incluyendo grupos sociales, organizaciones no gubernamentales y la opinión pública, que es un factor clave en la transnacionalización de los acontecimientos (pág.

7); otra es la naturaleza cambiante del Estado-nación en tanto los vínculos económicos y políticos crecientes producen «una permeabilidad real y virtual de las fronteras» (pág. 7). Aunque esta condición no altera drásticamente el principio básico de la soberanía nacional aún dominante en las relaciones internacionales, hace más vulnerables a los estados frente a nuevas amenazas identificadas, en general, como el crimen internacional (tráfico de armas y de drogas, terrorismo, proliferación de armamento y degradación del medio ambiente, etc.). En este punto hay una notable similitud con las principales inquietudes de los formuladores de políticas públicas en Estados Unidos al considerar las nuevas amenazas en América Latina y en el resto del mundo. La tercera consecuencia de la globalización, y del fin de la brecha ideológica de la Guerra Fría, es el resurgimiento de viejos conflictos territoriales y étnicos, tanto entre estados como dentro de ellos mismos, lo que ha llevado a una proliferación de conflictos «locales» en la última década.

Como un aspecto final de las conclusiones argentinas acerca del nuevo entorno internacional, puede decirse que hay importantes diferencias, pero también paralelismos, sobre las relaciones dentro del hemisferio. Respecto de la región, la visión es mucho más positiva, enfatizando las tendencias hacia una mayor estabilidad en virtud de la democracia, de la integración económica y del fin del proceso de ajuste severo. El libro argentino señala como logros un diálogo creciente en la región, las conferencias de los ministros americanos de Defensa, los acuerdos sobre el uso de la tecnología nuclear y la implementación de medidas de confianza. Para la región, sin embargo, la tarea sigue siendo la de enfrentar desafíos comunes, tales como el crimen internacional, a pesar de las dificultades para desarrollar una «agenda compartida de amenazas comunes» en «un contexto que carece de mecanismos regionales efectivos para la prevención, manejo y solución de conflictos. Con el objeto de implementar tales mecanismos, resulta esencial aprovechar e intensificar las actividades de todo tipo tendientes a construir confianzas». Este interés, consecuencia del cambio global y del aumento de la incertidumbre, según lo subraya el libro, se muestra recurrentemente, tanto en relación con el contexto global como regional. Hay una carencia de

mecanismos internacionales apropiados y «una insuficiente capacidad del sistema internacional para proveer respuestas a los nuevos desafíos» (pág. 3).⁴

En síntesis, la visión argentina es la de un complejo listado de nuevas amenazas, desafíos y oportunidades producidas por el nuevo contexto internacional, en el que «prevalece un difuso poder general» (pág. 9). Esta visión, ampliamente sostenida en algunos círculos académicos y funcionarios de América del Norte y Europa, puede ser considerada como comprensiva e innovadora, pero también refleja vaguedad e incertidumbre respecto de cuáles herramientas son las apropiadas de usar para enfrentar los nuevos desafíos en un «sistema internacional... todavía en etapa de transición» (pág. 9).

b) Construcción de la imagen de confianza

En numerosas partes del libro de la defensa argentino hay un marcado énfasis en los valores democráticos y en los valores favorables a la paz sostenidos por el régimen actual, así como un énfasis también en el pleno control civil sobre la política de defensa y sobre las acciones de las Fuerzas Armadas (ver las secciones 3 y 4). El problema de ser un actor estable y confiable de la escena internacional ha sido particularmente importante desde que el país fue derrotado en la guerra de Las Malvinas, en 1982, lo que precipitó la transición a un gobierno civil en 1983. Desde entonces, Argentina ha buscado reconstruir su imagen y reconquistar la confianza de la comunidad internacional y de los inversores extranjeros. Esto fue particularmente evidente en las dos administraciones de Menem (1989 a 1999), período en el cual la política exterior argentina giró radicalmente hacia la corriente dominante en la escena internacional, hasta el punto de que observadores domésticos y extranjeros criticaron al gobierno de Menem por alinearse con los Estados Unidos. Ejemplos de este rumbo fueron la participación de Argentina en la coalición que se formó para la Guerra del Golfo, en 1991; las importantes contribuciones a las misiones de mantenimiento de la paz en Europa y Oriente Medio; el establecimiento del mercado económico regional del MERCOSUR; y el más controvertido logro, en 1998, del estatus de Aliado Mayor Extra

OTAN, único otorgado por Estados Unidos en América Latina.⁵ Estas acciones son todas discutidas y defendidas en el libro blanco, en cuya introducción se subraya la «esperanza de que la comunidad internacional aprecie (el libro) como una prueba de la transparencia y de la construcción de confianza» (pág. xi).

El tema de la participación en misiones de mantenimiento de la paz es extensivamente tratado (la sección es, de hecho, más larga que algunos capítulos sobre otras materias) y se presenta como el primer, y más importante, «campo de acción» de las Fuerzas Armadas argentinas en la arena internacional. Las actividades de mantenimiento de la paz son descritas como servicio a los intereses estratégicos del país, al subrayarse «la preservación de la paz y de la estabilidad internacionales que valores clave para (Argentina)» (pág. 58). Otros campos de acción para los militares incluyen la asistencia humanitaria, las actividades de desminado y las «actividades militares sensibles para el medio ambiente».

Otro de los logros importantes de la política de defensa que se presentan son una extensa lista de medidas de construcción de confianza con otros países en la región; las reuniones ministeriales y los grupos de trabajos organizados con Brasil y Chile desde 1996; los ejercicios militares combinados con fuerzas de diversos vecinos y con Estados Unidos; y las conferencias americanas de ministros de Defensa sostenidas desde 1995 (págs. 57-58). En relación con el estatus de Aliado Mayor Extra OTAN, el libro lo presenta como un reconocimiento de «las excelentes relaciones» de Argentina con Estados Unidos, de su sistema político democrático y de las políticas públicas que favorecen la paz y seguridad internacionales. Sin embargo, también se declara que este estatus especial no exige obligaciones formales a Argentina y que favorece la extensión de este mismo estatus a otros países de la región. Esta declaración puede ser vista como respuesta formal a las inquietudes expresadas por los vecinos de Argentina, para quienes dicho estatus especial podría ser considerado como un factor desestabilizador de las relaciones regionales.

En esta misma línea de construcción de imagen, se encuentra la reiterada discusión del pro-

ceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas y de la creación de una fuerza militar más pequeña, más eficiente y más poderosa. Uno de los objetivos principales en esta área es la proposición de «mando conjunto» para crear una organización militar unificada, que sea compatible tanto a nivel operacional como doctrinal, en la medida en que «el mando conjunto se funda sobre una *actitud*» (pág. 113). El interés por el mando conjunto que el libro destaca es un legado de la Guerra de las Malvinas, en que las ramas institucionales actuaron con escasa coordinación y unidad. Una fuerza militar unificada y democráticamente orientada, sugiere el libro, es una evidencia de que Argentina es hoy un país promotor de la paz y un actor más confiable en la escena internacional.

1.2. Los temas chilenos: Continuidades internacionales, reformulación de las concepciones públicas sobre la defensa nacional y de la relación civil-militar

a) Continuidades internacionales

Como Argentina, Chile también debate algunos cambios fundamentales en la posguerra fría más allá de las Américas, subrayando la tendencia hacia la configuración de regímenes políticos democráticos y un crecimiento económico sustantivo en el marco de una economía social de mercado. Sin embargo, el libro de la defensa chileno dedica más espacio a enfatizar las consecuencias de las tendencias globales para Sudamérica, y aquí ve notables continuidades. «Especialmente en el área de la defensa..., a pesar de los esfuerzos en contrario, ciertas diferencias históricas en la región no han sido completamente superadas y, en consecuencia, no es posible dejar a un lado la posibilidad de que viejos conflictos reaparezcan o de que surjan otros nuevos» (pág. 51). En este sentido, y pese a algunas tendencias positivas, «Chile, como el resto de los países de América, mantiene su decisión de no descuidar su defensa nacional» (pág. 51).

Lo que Argentina ve como «globalización», con una variedad de consecuencias, alguna positivas y otras negativas, Chile lo ve como «unipolarismo» bajo la hegemonía de Estados Unidos, y

observa esta tendencia con mayor escepticismo en términos de sus beneficios para la región. Aunque el fin de la Guerra Fría marcó el fin de la «única amenaza externa que enfrentó el conjunto del continente y que constituyó el fundamento de la cooperación militar en la región» (pág. 59), ahora las llamadas «nuevas amenazas» están impropiamente siendo presentadas como amenazas de dimensión continental. La presión de la hegemonía unipolar, señala el libro, claramente no sólo profundiza la asimetría entre los Estados Unidos y las potencias medianas y pequeñas, sino que también arriesga profundizar la dependencia respecto de los Estados Unidos. De este modo, las mismas «nuevas amenazas» (crimen internacional, tráfico de drogas, etc.) que Argentina subraya como preocupaciones serias para las Américas y el mundo, Chile las describe como problemas de seguridad nacional más que problemas de la defensa externa. Siendo así, «ellas no deben ser consideradas como amenazas globales a la región, sino más bien como amenazas para algunos países dentro de la región» (pág. 59). Este es un enfoque más sutil y refinado acerca de la naturaleza de la defensa internacional, de la seguridad nacional y de los matices regionales. Esta visión específica que no es simplemente una ola de nuevas amenazas la que ha inundado la región, sino más bien que hay algunos problemas que al presionar en unas partes de la región se han llegado a generalizar inapropiadamente como amenazas para otras áreas, tales como Chile. También refleja con claridad el enfoque más independiente que la comunidad chilena de defensa tiene en relación con una asociación de sí misma a Estados Unidos y sus intereses.

Otra percepción en esta misma perspectiva es que el fin de la Guerra Fría ha reducido la importancia estratégica de la región y que «ha producido percepciones disímiles sobre los problemas de la seguridad intercontinental». En otras palabras, la mezcla de nuevas inquietudes nacionales e internacionales en materia de seguridad «ha complicado el diseño de la agenda de la seguridad para el siglo XXI» (pág. 59). Hay un paralelo aquí con la visión argentina, en el sentido de que la agenda de la seguridad internacional es compleja y no fácil ser consensuada.

En relación con las implicancias de la seguridad internacional, Chile es de nuevo más cauto y reflexivo al articular las consecuencias que el país percibe. A diferencia de los intercambios en el mercado, los valores culturales y políticos son más resistentes a la adaptación; la continuada centralidad de la soberanía nacional incide en la adaptación de las instituciones políticas, mientras que la continua importancia de la identidad nacional afecta la transformación de los valores culturales y de las tradiciones (pág. 65). De esta manera, Chile tiene una más rigurosa y específica interpretación de «integración económica», evitando implicancias más amplias de «la globalización», que es lo central en la visión argentina en las actuales condiciones. Dado el gran énfasis que a través de todo el libro se pone en la importancia de mantener la identidad nacional de Chile y su herencia cultural, mientras al mismo tiempo se mantiene relaciones económicas abiertas, esa interpretación de la integración es una consecuencia lógica.

Una conclusión fundamental del libro chileno es que, a pesar de los cambios en la escena internacional y una mayor integración económica en la región, dichos cambios «en sí mismos no son garantías para la ausencia de conflictos»; incluso más, «se tiene que considerar de una manera cuidadosa e interrelacionada la relación entre el fenómeno de la integración y el conflicto, ya que ambos coexisten y pueden conducir hacia la cooperación o bien hacia la confrontación» (pág. 66). Finalmente, de acuerdo a la visión chilena, en vez de una visión integracionista de América Latina, que podría apuntar a la eliminación de la «continuidad del Estado y la diversidad entre las naciones en función de afinidades culturales» en la región, sería más sabio aplicar un criterio realista al proceso de integración. De este modo, el libro chileno alude a la lección que debe sacarse del modelo de integración regional empíricamente más desarrollado, como es la Unión Europea, y subraya la continua vitalidad del Estado y de los valores y criterios nacionales que están en los cimientos del desarrollo regional de Europa.

En suma, Chile ve importantes continuidades que no sólo persisten sino que están siendo reexaminadas en las tendencias retóricas que actualmente dominan el hemisferio occidental.⁶

b) Reformulación de las concepciones públicas sobre la defensa nacional y la relación civil-militar

De acuerdo a la comunidad chilena de defensa, la opinión pública del país ignora que la defensa nacional no es sólo una tarea de los militares, sino que los ciudadanos también tienen un papel en ella (pág. 70). Esta distorsión, señala el libro, se debe hasta ahora al fracaso en explicar los propósitos de la política de defensa del país,⁷ así como también al desinterés de los ciudadanos respecto de los problemas de la defensa nacional. Asimismo, la seguridad nacional no es sólo una tarea del conjunto de la sociedad, sino que comprende también aspectos de la defensa y del desarrollo. Este segundo punto, presentado con gran detalle en la sección Nº 4 del libro, acredita a las Fuerzas Armadas con un rol único en la evolución nacional de Chile: como protectoras y facilitadoras del desarrollo social, económico y cultural del país.

Uno de los objetivos centrales al publicar el Libro de la Defensa, de acuerdo a la introducción que hace al documento el Ministro de Defensa, es la necesidad de construir conciencia pública acerca de la importancia de la defensa nacional y de establecer una «comunidad de defensa», en la que participen tanto civiles como miembros de las Fuerzas Armadas, capaz de reflexionar y de debatir en conjunto problemas que conciernen a la nación entera. Como tal, el Libro de la Defensa chileno refleja la necesidad y el deseo de alentar «la convergencia de actores civiles y militares en la misma área de interés y colaboración» (pág. 19). En tanto la discusión en el libro tiende a permanecer focalizada en problemas de la defensa nacional, la conceptualización más amplia de lo que constituyen estos problemas, incluyendo el desarrollo económico-social, inevitablemente sugiere que el propósito es ampliar la comprensión y la discusión a un nivel nacional más extenso. Esto sugiere un vínculo con el propósito de reformular la relación civil-militar.

El interés nacional, expuesto en la siguiente sección Nº 2, está muy extensamente construido. Los objetivos de la defensa nacional mismos incluyen un conjunto amplio de propósitos, tales como «protección, fortalecimiento y renovación de

la identidad histórica-cultural» del país (pág. 29). Este objetivo, sólo mencionado, puede requerir algunas pocas palabras para ser descrito, pero contiene sustanciales implicancias nacionales que no son exploradas completamente en el libro.

Esto conduce a la conclusión más general de que el propósito central del libro chileno es superar la percepción de que la defensa nacional es un dominio exclusivo de los militares y crear una comunidad más amplia comprometida con los problemas de la defensa. Por qué esto es necesario se explica en la sección sobre la concepción de la defensa y la seguridad nacionales: el nivel de la cohesión e integración social, y la profundidad de la conciencia pública en relación con los objetivos nacionales, influye directamente en el éxito de la política de seguridad nacional (pág. 73). Así, hay una inevitable interconexión de, por una parte, el deseo de la comunidad de defensa por tener un consenso societal que reconozca la importancia de la defensa nacional y, por la otra, el papel de ciertos aspectos de la defensa nacional en la reformulación de la sociedad y, por lo mismo, también en la construcción de una nueva clase de «consenso» societal o lo que podría ser designado como nueva relación civil-militar para el futuro.

2. Intereses nacionales y principios fundamentales

En la enumeración de los intereses nacionales y principios que hacen ambos libros de la defensa⁸ hay varias semejanzas, y la más notable diferencia es que Argentina también incluye entre sus intereses nacionales a factores específicos del régimen político y factores específicos de política pública, mientras que Chile considera entre sus intereses nacionales sobretudo aspectos económicos, de desarrollo social y de protección de su herencia cultural; y mientras el primer tópico abordado en el libro de defensa argentino es el escenario estratégico, en el libro chileno es el de los intereses nacionales, que se presenta en la sección 2, punto 1. En relación con los principios guías que arrojan luz sobre cómo se sitúa el país a sí mismo en el contexto internacional, el libro chileno, a diferencia del argentino, incluye una discusión teórica sobre la naturaleza del con-

flicto, sus orígenes, tipos y la utilidad del concepto de hipótesis de conflicto; también pone atención en las condiciones geopolíticas de Chile, aspectos que son discutidos en la sección 2, punto 2.

2.1. Intereses nacionales comparados

Cada país define el interés nacional en tres niveles de categorías.

El primer nivel incluye los intereses nacionales más fundamentales: para Argentina, el punto de partida es el de «los valores subyacentes», mientras que para Chile es el de «los principios fundamentales del Estado» o las tareas que el Estado debe realizar. La atención argentina, aunque aborda las finalidades de la libertad humana y el desarrollo, está adicionalmente dirigido hacia una definición legalista de los parámetros de uso de la fuerza, tanto internacional como nacionalmente, en tanto que la atención chilena se centra en la preservación de los derechos y las condiciones para la productividad societal.

a) Valores subyacentes argentinos

- Preservación y fortalecimiento de la democracia, los derechos y libertades fundamentales y el bien común de la ciudadanía.
- El monopolio gubernamental sobre el uso coercitivo de la fuerza en virtud del interés de proteger y preservar un orden social justo y el estado de derecho.
- La distinción legal entre las instituciones militares y de seguridad doméstica (nacional), destacando que los militares no juegan un rol directo en el mantenimiento de la paz interna.
- El mantenimiento de los sistemas democráticos de otras sociedades.

b) Principios fundamentales del Estado chileno

- Proveer el bien común y promover el bienestar humano.
- Respetar y promover los derechos básicos de los seres humanos.
- Proteger a la familia, núcleo de la sociedad.
- Proteger a la población.

- Promover la integración armónica de todos los sectores nacionales.
- Contribuir a la creación de las condiciones sociales que permitan a todos los miembros de la comunidad nacional alcanzar su mayor realización espiritual y material posible.

El segundo nivel de categorías se refiere a los intereses nacionales considerados como permanentes: para Argentina se trata de intereses vitales y para Chile de objetivos nacionales. El listado chileno es más extenso, incluyendo una serie de intereses económicos, culturales y «la armonía social». Ambos documentos mencionan la soberanía y la integridad territorial, pero en el resto de las menciones hay diferencias.

c) Intereses vitales argentinos

- Derecho a la autodeterminación y protección de la vida y la libertad de los ciudadanos.

d) Objetivos nacionales chilenos

- Permanencia de la nación chilena.
- Conservación y enriquecimiento de su identidad y herencia cultural.
- Mantenimiento de la independencia política.
- Consecución y mantenimiento de un alto nivel de desarrollo económico sostenido y sustentable.
- Consecución de un desarrollo social acorde con un desarrollo económico basado en la capacidad individual y en la igualdad de oportunidades para todos.
- Mantenimiento de la convivencia ciudadana en paz y solidaridad.
- Proyección internacional.
- Mantenimiento de buenas relaciones internacionales.

El último nivel es el de los intereses nacionales que tienen que ver directamente con la defensa nacional. Es interesante señalar que, para Argentina, estos son intereses modificables, dependiendo del entorno internacional; Chile, en tanto, no hace tal indicación y sus intereses se superponen con otros que son de carácter más fundamental. Para Argentina se trata de «intereses estratégicos», mientras que para Chile son «objetivos de la defensa nacional».

d) Intereses estratégicos argentinos

- Paz y seguridad internacionales.
- Limitación de las armas de destrucción masiva.
- Seguridad e integración regional.
- Crecimiento económico y social.
- Desarrollo científico y tecnológico.
- Protección de la nación frente al tráfico de drogas y del terrorismo internacional.
- Recursos renovables y no renovables.
- Protección medio ambiental.
- Espacios de interés nacional, marítimos, insulares y fluviales.
- Espacio aéreo argentino, corredores interoceánicos, preservación de áreas geopolíticamente vacías (subpobladas, sin presencia gubernamental).
- Preservación de la posición argentina en el sistema antártico.

e) Objetivos de la defensa nacional de Chile

- Preservar la independencia y soberanía del país.
- Mantener la integridad nacional de Chile.
- Contribuir a preservar la institucionalización del estado de derecho.
- Proteger, fortalecer y renovar la identidad histórica y cultural.
- Crear condiciones de seguridad exterior esenciales para el logro del bienestar de la nación.
- Contribuir al desarrollo balanceado y armónico del poder nacional.
- Fortalecer el consenso ciudadano sobre la defensa.
- Apoyar la proyección internacional de Chile.
- Contribuir al mantenimiento y promoción de la paz y seguridad internacionales, de acuerdo con el interés nacional.

2.2. Chile: Naturaleza del conflicto y geopolítica

Un importante aspecto del libro chileno es su fuerte carácter teórico y conceptual en relación con la discusión sobre la naturaleza de los conflictos,⁹ que emana de un punto de vista claramente realista en la materia. El tema se presenta

como una comparación teórica de los enfoques idealistas y realistas sobre el análisis del conflicto, y el libro se inclina por la opción realista a través de un examen del origen del Estado y del desarrollo histórico global de los siglos XIX y XX. Varias causas del conflicto son expuestas: histórico-políticas, político-ideológicas, político-culturales, así como «nuevas amenazas» (por ejemplo, tráfico de drogas y de armas) y la situación de débil control estatal. También se presentan diversos tipos de conflictos. En este contexto conceptual, el libro argumenta, es imperativo mantener las hipótesis de conflicto como un medio para evitar y prevenir conflictos que pueden transformarse en confrontaciones, a través de la disuasión y de la preparación. En un entorno regional donde oficialmente muchos países ya no tienen hipótesis de conflicto (Argentina ya no las tiene en relación con ninguno de sus vecinos), Chile presenta una persuasiva defensa del concepto, y distingue entre la práctica de construir escenarios hipotéticos y su probabilidad de ocurrencia.

El libro chileno también argumenta sobre las «dificultades geográficas» del país, enfatizando la longitud y estrechez del territorio, la diversidad del territorio nacional y de sus climas, y la larga extensión de territorio costero; en suma, una situación que presenta tremendos desafíos para la defensa nacional (pág. 120). La larga frontera chilena compartida con otros Estados es fuente, según lo subraya el libro, tanto de integración como de posibilidades de conflicto. En común con Argentina, Chile enfatiza su interés por aquel territorio nacional que está escasamente poblado o que tiene dificultades de acceso, pero que es considerado vital por su rico potencial económico en virtud de los recursos naturales que posee (para Chile estos territorios están en los extremos norte y sur, y para Argentina en la Patagonia).

En síntesis, la presentación chilena de los problemas que tiene la defensa y las dificultades que presenta la geografía sugieren una fuerte preocupación por dos asuntos centrales: por una parte, la carencia de un control total sobre el territorio nacional (que podría ser considerado como problema de la capacidad de defensa) y la necesidad de balancear niveles de desarrollo social y económico en todo el país, especialmente para incluir las áreas más aisladas que carecen del

control nacional estatal mencionado (lo que podría estimarse un problema de capacidad de desarrollo). De esta manera, la situación geográfica de Chile provee una base lógica para la conceptualización de la defensa nacional, que considera como desafíos algunos aspectos sociales económicos y de desarrollo cultural.

3. Organización de la defensa nacional

Esta sección aborda las diferencias en los roles que cumplen el Presidente, el Congreso y los ministerios de Defensa en Argentina y Chile, según lo que de ellos se dice en ambos libros de defensa. El papel de las Fuerzas Armadas es discutido prolongadamente en la próxima sección de este trabajo.

3.1. Organización de la defensa en Argentina

a) Papel del Ejecutivo

El papel del Presidente argentino, según lo que sostiene el libro, es esencial y la figura del jefe del Ejecutivo es claramente la figura individual más importante en el área de la defensa. El Presidente conduce la defensa nacional, determina los contenidos de la planificación de defensa y es responsable de la conducción general y militar de la guerra (pág. 97). También designa al Jefe del Estado Mayor Conjunto y del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas. El Presidente es considerado como el primer miembro del sistema de defensa y, en su calidad de Comandante en Jefe, es la cabeza de las Fuerzas Armadas.

El segundo miembro del sistema de defensa es el Consejo de Defensa Nacional (CODENA), cuerpo que asesora al Presidente en materias de defensa, particularmente identificando conflictos potenciales y coordinando los planes para su resolución. El CODENA está compuesto de miembros de la rama ejecutiva (Presidente, Vicepresidente, ministros y jefe de Inteligencia); los parlamentarios miembros de las comisiones de defensa del Congreso participan como miembros «opcionales» del CODENA y como miembros «posibles» se incluyen el Jefe de Estado Mayor de las FF.AA. y las cabezas de cada una de las ramas institucionales, todos los cuales asisten al Con-

sejo sólo a criterio del Ministro de Defensa. El CODENA es presidido por el Presidente mismo y él toma todas las decisiones en materia de defensa (pág. 92). El Comité de Crisis, compuesto por el Ministro de Defensa, el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las FF.AA. y el jefe de cada una de las ramas institucionales, aconseja al Presidente en la conducción militar de la guerra (pág. 93). Otros cuerpos consultivos están bajo los auspicios del Ministerio de Defensa, tal como se muestra más abajo.

b) Rol del Congreso

Además de los poderes constitucionales, tales como autorizar al Presidente a declarar la guerra, hacer la paz y ratificar tratados internacionales firmados por el Ejecutivo, el principal rol del Congreso en el área de la defensa es prescribir regulaciones para la conducción y organización de las Fuerzas Armadas. Un poder importante es su rol de sostener o denegar la promoción (que se hace dentro de las FF.AA. y que es previamente aprobado por el Ejecutivo) de los oficiales de alto nivel en todas las ramas institucionales (págs. 33-34). Además, considerando específicamente la planificación en defensa, las comisiones de ambas cámaras del Congreso se reúnen regularmente para discutir materias relacionadas con la defensa que involucran aspectos de organización y gestión de las FF.AA., y emite o publica informes destinados al Ejecutivo. En el libro de la defensa, los miembros de las comisiones de defensa del Congreso son presentados como asesores importantes del Presidente, por ejemplo en su participación en el CODENA.

c) Función del Ministerio de Defensa

El principal rol del Ministerio de Defensa es conducir la defensa. Las FF.AA. están bajo los auspicios del Ministerio y sus jefes reportan al Ministro. El libro dedica un capítulo aparte a este Ministerio (págs. 103-107), el que es presentado como la institución más importante de la defensa nacional. Entre las más relevantes responsabilidades del Ministerio están las de establecer políticas y ejecutarlas (basadas en orientaciones dadas por la rama Ejecutiva); determinar los requerimientos de la defensa nacional y diseñar el presupuesto de la defensa; coordinar las actividades

de las FF.AA.; planificar y supervigilar la investigación y el desarrollo relacionado con la defensa; administrar la justicia militar a través de las Cortes Militares (pág. 103). En relación con el personal en la jerarquía ministerial, el libro subraya que, «a diferencia de otros países», Argentina «no contempla» tener personal militar activo en posiciones de la jerarquía ministerial (es decir, Ministros, Secretarios, Subsecretarios o Directores). De esta manera, la asesoría de los profesionales militares se recibe sólo a través del Estado Mayor Conjunto de las FF.AA. (pág. 107).

En resumen, la caracterización argentina de la organización de la defensa claramente enfatiza un sistema controlado por los civiles y hegemonizado por el Ejecutivo, en el cual las FF.AA. actúan como asesores militares y ejecutores de la política pública en defensa.

3.2. Organización de la defensa en Chile.¹⁰

a) Rol del Ejecutivo

Como en Argentina, el Presidente de Chile tiene «el máximo de autoridad en las áreas de la defensa», fundada en su papel como Jefe de Estado (más que como Comandante en Jefe), lo que indica su responsabilidad en el mantenimiento de todos los aspectos del orden público (pág. 93). Sin embargo, el papel del Ejecutivo está limitado de diversas maneras. Por ejemplo, el Presidente puede declarar la guerra sólo con autorización del Congreso (un mecanismo común con el caso argentino) «y habiendo oído» al Consejo de Seguridad Nacional (COSENA). El COSENA es un importante grupo asesor similar al argentino CODENA, pero compuesto de otra manera, ya que incluye representantes de las FF.AA. Entre sus miembros permanentes están el Presidente de la República, el Presidente del Senado, la Corte Suprema, los comandantes en Jefe de las FF.AA., el Director General de Carabineros (la policía nacional uniformada) y el Contralor General de la República. Adicionalmente, participan los titulares de varias carteras ministeriales (Interior, Defensa, Hacienda y Relaciones Exteriores) y las sesiones del Consejo son abiertas por el Comandante en Jefe de las FF.AA., aunque el Presidente lo preside. A diferencia de la organización homóloga argentina, el COSENA chileno puede

presentar temas, problemas y materias ante el Presidente, y puede citar a cualquier funcionario del gobierno a presentar informes que sean de importancia para la seguridad nacional (pág. 94). En resumen, las actividades del COSENA se presentan como actividades que el Consejo autoriza investigar y plantea inquietudes que el Consejo juzga importantes, independientemente de las inquietudes del Presidente. Aunque el Presidente preside el Consejo, el libro chileno no hace una fuerte declaración, como es el caso del libro argentino, en el sentido de que sólo el Presidente adopta todas las decisiones en el Consejo.

El Presidente también tiene un control limitado sobre las FF.AA., en el caso chileno. Él «selecciona» a los comandantes en Jefe de las FF.AA. de una lista de cinco nombres, que corresponden a los cinco oficiales de más alto rango en la jerarquía de cada rama; puede remover a los titulares de las FF.AA. sólo con el consentimiento del COSENA y la designación, promoción y llamada a retiro que él autoriza deben haber sido propuestas por el respectivo Comandante en Jefe. Sin embargo, en tiempos de guerra, el Presidente asume la posición de Comandante en Jefe de las FF.AA. (págs. 93-94). En resumen, el Presidente está forzado legalmente a seguir el consejo del liderazgo militar en relación con la organización interna de las FF.AA.

b) Rol del Congreso

Las principales actividades del Congreso involucran el análisis y la información, más que la asesoría o la consulta, sobre todo los proyectos ligados con la defensa nacional y las FF.AA., en particular. El Congreso está autorizado a analizar y a aprobar el presupuesto anual de la defensa que se le presenta. El Senado está autorizado a juzgar, a actuar como jurado en el caso de que el Presidente, los ministros o altos miembros de las FF.AA. sean acusados de haber comprometido la seguridad nacional (pág. 94).

c) Función del Ministerio de Defensa

El principal rol del Ministerio de Defensa es el de administrar la defensa, como es también el caso en Argentina. Sin embargo, hay notables diferencias en cuanto a que los principales cuerpos asesores del Ministro, tales como los coman-

dantes en Jefe de las FF.AA., la Junta de Comandantes en Jefe de las FF.AA. y el Estado Mayor General de las FF.AA., no están directamente subordinados al Ministro: «el Ministro cuenta con el Estado Mayor General» y «el Estado Mayor General dispone del apoyo y consejo de los comandantes en Jefe de las FF.AA.». Tampoco están las FF.AA. subordinadas al Ministro, sino que ellas dependen del «Ministerio de Defensa» (pág. 96). Además, en tiempos de guerra, los Comandantes en Jefe asumen el liderazgo estratégico de las FF.AA. (pág. 98). En suma, el Ministerio de Defensa conduce la defensa con una capacidad de organización e influencia independiente del liderazgo de las FF.AA.

4. Caracterización de las Fuerzas Armadas y su rol

Esta sección expone cómo se presenta a las Fuerzas Armadas en los libros de defensa de ambos países. Ambas publicaciones incluyen extensos capítulos sobre los diferentes servicios de cada rama, su composición, sus grupos operacionales, su despliegue, sus equipos y sistemas de educación, que no analizaremos aquí. En general, el libro chileno da amplia atención al papel histórico que cada rama ha jugado en el desarrollo del país, mientras que el libro argentino pone el acento en unas Fuerzas Armadas «democratizadas» y expone las estructuras, los potenciales de fuerza y los beneficiosos cambios acarreados por la modernización y los esfuerzos de reorganización.

4.1. Las Fuerzas Armadas argentinas

Quizás el más importante asunto relacionado con las Fuerzas Armadas es el énfasis que el libro pone en el control civil sobre los militares, lo que es discutido en la primera sección de la serie de capítulos dedicados a las políticas de defensa. El libro señala que los militares no sólo están «voluntariamente y espontáneamente subordinados al liderazgo político», sino que también poseen una «extraordinaria devoción mental y espiritual... hacia la democracia», la cual, según lo enfatiza el libro, no es meramente formal sino que está presente en el «manejo concreto de las actividades cotidianas y... es puesta en práctica en

cada aspecto de la Defensa y sus relaciones con las instituciones políticas de nuestro país» (pág. 47).

Las Fuerzas Armadas se definen como «el instrumento militar» de la defensa, y el libro enfatiza que sus acciones están gobernadas por las Constitución nacional, y las leyes nacionales e internacionales. El Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas reporta al Ministro de Defensa, pero, en tiempos de guerra, los comandantes militares reportan directamente al Presidente, y al Ministro de Defensa para los efectos de la planificación y entrenamiento (págs. 94-95).

Las reglas de enfrentamiento (normas que definen las circunstancias y límites del uso de la fuerza cuando chocan con otras fuerzas) expuestas en el libro arrojan luz sobre el tipo de conducta permitida en operaciones militares. Los comandantes militares tienen el derecho a recibir misiones claras y precisas orientaciones para un efectivo uso de la fuerza. El propósito de las reglas de enfrentamiento de la fuerza es «evitar un escalamiento no deseado del conflicto... que a veces surge de percepciones erróneas de las acciones y actitudes adoptadas por fuerzas militares incluso sin intención» (pág. 98).

Los capítulos donde se expone sobre los servicios específicos de las ramas son altamente técnicos, enfatizando los potenciales de fuerza, la estructura y reorganización del personal. La ausencia de rasgos históricos significativos en relación con las ramas es compatible con el cambio de política hacia el «mando conjunto», presentado anteriormente en este trabajo. El mando conjunto, hay que señalar, hace hincapié en la cooperación y la interoperatividad entre los servicios de las ramas y resta importancia a características especiales, no técnicas, de las ramas, tales como herencias históricas.

4.2. Las Fuerzas Armadas chilenas

Los capítulos sobre las Fuerzas Armadas son fuertemente conceptuales, mostrando la lógica y la función esencial de los militares para proveer «seguridad nacional y garantizar el orden institucional de la República» (pág. 135). El libro también expone la cualidad específica de la profesión militar, que «no tiene que ver con un sim-

ple empleo, e incluso si los riesgos son voluntariamente asumidos por el profesional de las armas, requiere de él una adhesión o un profundo nivel de compromiso en orden a cumplir efectivamente la misión que le han encomendado» (pág. 135). Hay un fuerte énfasis sobre las normas, conocimiento especializado, capacidades especiales y virtudes morales que exige la profesión. La sección sobre la función de los militares declara que las Fuerzas Armadas «son esencialmente obedientes y no deliberantes, profesionales, jerárquicas y disciplinadas» (pág. 135).

En la lista de actividades desempeñadas por los militares en cumplimiento de las misiones que legalmente les competen, se incluye, junto con tareas estándares, algunas tareas referidas a la preservación de la cultura «por medio de la preservación del patrimonio histórico, las tradiciones y las virtudes de la singularidad nacional». Otras tareas se refieren al desarrollo socio-económico en «respaldo del desarrollo de regiones aisladas» (pág. 136). En un conjunto de gráficos, las Fuerzas Armadas son comparadas con siete grandes países de Sudamérica en términos de personal y equipo. Los gráficos tienen el efecto de situar a Chile en la parte baja de las cifras, especialmente en la comparación uno a uno con Brasil, país mucho mayor.

La exposición sobre las ramas individuales es también fuertemente histórica, presentando el legado de cada rama institucional al país e identificando estrechamente a las ramas con la nación (patria). Esto es particularmente evidente en el capítulo sobre el Ejército (pág. 143). Cada capítulo sobre las ramas incluye una sección sobre su «contribución al desarrollo». El ejército, por ejemplo, contribuye a la soberanía nacional a través de la investigación científica, y a través de la industria militar contribuye a la producción nacional y al empleo; contribuye también al desarrollo cultural a través de estudios históricos, y de estudios sobre estrategia militar y geopolítica (pág. 149-150). Las contribuciones de la Armada incluyen la protección del océano contra la contaminación medioambiental (pág. 163). La contribución de la Fuerza Aérea son singulares en lo que se refiere a los logros diplomáticos: participación en misiones de mantenimiento de la paz, y en el diálogo de los altos mandos de Chile y Argentina, y de Chile y Perú (pág. 175).

Conclusión

Las secciones precedentes muestran que los dos libros de la defensa tratan problemas similares -la naturaleza del sistema y conflicto internacionales, los intereses nacionales, la organización de la defensa nacional y la función de las Fuerzas Armadas- de muy diferente manera. El libro chileno es más conceptual y proporciona una sustancial explicación histórica de las condiciones y prácticas existentes. El libro argentino está enteramente focalizado en las actuales políticas y condiciones internacionales, en un esfuerzo por superar el altamente criticado e internamente controvertido papel desempeñado por los militares cuando controlaron el gobierno.

Los dos libros son un reflejo, por tanto, del tipo de transición desde un gobierno militar que ambos países experimentaron. En Argentina los militares se retiraron del gobierno tras haber sido derrotados en todos los frentes, política, económica y militarmente, en la Guerra de las Malvinas. No es sorprendente, entonces, que haya poco interés en volcarse sobre políticas pasadas o sobre la historia de las Fuerzas Armadas, las que, desde la transición, han venido sufriendo una difícil renovación, en términos de estructura organizacional, pensamiento estratégico e ideología. Dada la naturaleza de la transición, es improbable que las Fuerzas Armadas argentinas vayan a ser vistas como formadoras del futuro social o cultural del país, ya sea desde su propio punto de vista o el de los civiles.

En Chile no hubo una ruptura comparable, el gobierno militar mantuvo un sustancial apoyo público y no hubo una crisis seria durante la transición en 1990 como para demandarles un agudo replanteamiento del pasado. No es sorprendente, por lo tanto, que las Fuerzas Armadas chilenas hayan preservado su sentido de «moldeadoras de la nación», y mantengan objetivos claramente establecidos y actividades asociadas con el desarrollo social, económico y cultural de la nación.

Estas distintas transiciones han colocado las relaciones entre civiles y militares en diferentes trayectorias en ambos países, lo que se refleja en el marco institucional formal, así como en el

político-cultural, expresados en cada libro. Estos marcos influyen en el nivel de control civil sobre el proceso de formulación de políticas. En Argentina, el modelo expresado por el libro de la defensa refleja el relativamente más alto nivel de control civil alcanzado en la década de los 90. Por el contrario, en Chile, la influencia de las Fuerzas Armadas en la formulación de políticas sigue siendo fuerte en tanto los militares mantienen una importante autonomía institucional respecto del control civil, como es claro en el debate sobre la organización de defensa ya mencionado. Estas situaciones son reflejadas en ambos libros.

Una investigación más a fondo sobre las diferentes trayectorias asumidas en Argentina y Chile debería examinar cómo ven las condiciones institucionales existentes en el área de la defensa en cada país los diversos sectores de sus respectivas comunidades de defensa. Una persistente preocupación expuesta, tanto en círculos civiles como militares de cada país, es que el interés civil y la comprensión de los problemas de la defensa sigue siendo limitado, y que los círculos civiles constructivamente involucrados en la defensa nacional son pequeños. Esta inquietud es mayor en Chile que en Argentina,¹¹ y el nivel de interés, así como las habilidades civiles en temas de defensa, deberían verse como factores que contribuyen al existente marco institucional-cultural de la defensa y como productos de esas mismas circunstancias.

Notas

1. Ph.D Candidate, Departamento de Ciencias Políticas de la Columbia University, Nueva York. Este trabajo fue escrito durante el período de su residencia en Chile para realizar la investigación de su tesis doctoral. Santiago, abril de 2000.
2. República Argentina, Libro Blanco de la Defensa Nacional, Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 1999. República Chile, Libro de la Defensa Nacional de Chile, Santiago: Ministerio de Defensa Nacional, 1997. El texto y los términos del documento argentino utilizados en este artículo están escritos originalmente en inglés, mientras que los del documento chileno son traducción de la autora. Naturalmente, las citas de los libros incluidas por Clark en su *paper* han sido traducidas al español desde el inglés, de manera que sugerimos acudir a las fuentes mismas, en español, para una versión exacta (nota del editor).
3. La autora se entrevistó en Buenos Aires con funcionarios de la Comisión de Defensa del Senado argentino el 17 de noviembre de 1999, y con funcionarios del Ministerio de Defensa argentino el 10 de febrero del año 2000 y el 26 de febrero del año 2000. También lo hizo con funcionarios de la Embajada de Chile el 14 de marzo del 2000. Ver, asimismo, la lista de participantes en la elaboración de los respectivos libros de la defensa.
4. Un alto funcionario del Ministerio de Defensa argentino, estrechamente vinculado al proyecto de elaboración del libro blanco, subrayó la carencia de mecanismos internacionales como uno de las inquietudes centrales de la comunidad de la defensa. Entrevista de la autora, Buenos Aires, 26 de febrero de 2000.
5. El estatus de Aliado Mayor Extra OTAN otorgado a Argentina fue criticado por Brasil, y más fuertemente aún por Chile, como una condición desestabilizadora que daña las relaciones regionales en el Cono Sur. Incluso el Libro de la Defensa de Chile alude negativamente a la concesión de este «privilegio», señalando que en un contexto unipolar o dominado por Estados Unidos la concesión de privilegios o de estatus especiales a algunos países en detrimento de otros puede tener «consecuencias estratégicas» para todas las partes involucradas (Libro de la Defensa Nacional de Chile, págs. 59 y 60).
6. Cabe anotar que Argentina responde a esta posición en su propio Libro Blanco señalando que el MERCOSUR tiene una importancia creciente en tanto dimensión estratégica, porque ha funcionado como un «elemento de estabilidad». Sin embargo, los crecientes vínculos no eliminan «la diversidad nacional» y el respeto a la diversidad puede ser una acción fortalecedora de estos crecientes lazos (Libro Blanco de la Defensa Nacional de Argentina, págs. 19-20).
7. No es claro, a partir de la lectura del libro, quién o qué sectores han fracasado al explicar los propósitos de la política de defensa de Chile.
8. Libro Blanco de la Defensa argentino, págs. 41-43; Libro de la Defensa chileno, págs. 27-29.
9. Libro chileno, págs. 33-37.
10. Libro chileno, págs. 93-99.
11. Evaluación de la autora basada en entrevistas mantenidas en círculos militares y civiles de las comunidades de defensa tanto de Argentina como Chile, entre noviembre de 1999 y julio de 2000.

La política multilateral del Perú, su contribución a la erradicación universal de las minas antipersonal y el desminado asociado a la demarcación de la frontera común con Ecuador

Jorge Lázaro Geldres¹

Introducción

En la política exterior de un país son múltiples las oportunidades en las que es posible armonizar los principios de la dimensión multilateral y las acciones de carácter bilateral. Generalmente se supone que los requerimientos del multilateralismo -especialmente aquel que tiene como escenario las Naciones Unidas y hasta cierto punto en la OEA- se ven satisfechos con discursos o con declaraciones políticas que no tienen mucha relación con la realidad interna o con los asuntos exteriores medulares de un país. Contrario sensu, se asume que la diplomacia bilateral es aquella que es más laboriosa, se ocupa de cosas puntuales y tiene objetivos concretos, bien definidos y fácilmente perceptibles. Aunque esta es una diferenciación completamente errónea, mucho más hoy en día, con frecuencia se tiende a considerarla como una suerte de dogma, insistiéndose de esa manera, en una visión dicotómica que conspira contra un apropiado entendimiento de la dinámica contemporánea de las relaciones internacionales y la política exterior de cualquier país.

Sin embargo, el caso de la erradicación mundial de las minas antipersonal y la forma como

se ha proyectado la política exterior del Perú al respecto, es un buen ejemplo que provee la evidencia empírica necesaria para demostrar que puede haber compatibilidad entre los principios que se persiguen a nivel multilateral y las acciones concretas a nivel bilateral, y más bien, cuando se consigue integrarlas apropiadamente se puede obtener resultados tangibles y positivos, sobre todo, en un asunto tan importante como fue el objetivo de la demarcación de la frontera terrestre común con Ecuador.

En ese contexto, este ensayo busca de manera sucinta cumplir tres objetivos: 1) explicar la racionalidad del desminado universal como tarea de la política multilateral mundial; 2) describir la ejecutoria a nivel hemisférico e internacional del Perú en el desminado universal, y 3) hacer un recuento esquemático de las circunstancias excepcionales que le permitieron a las Cancillerías de Perú y Ecuador efectuar una coordinación adecuada para proceder al desminado como paso previo a la demarcación de la frontera terrestre común y, en ese proceso, llevar a cabo gestiones exitosas para la captación de la cooperación internacional.

La racionalidad del desminado universal

Las delegaciones de los países que se dieron cita en la I Conferencia de los Estados Parte de la Convención de Ottawa eran plenamente conscientes de que se trataba de una ocasión de singular importancia en la política multilateral mundial. No solamente fue un momento propicio para celebrar la entrada en vigor de la Convención de Ottawa sino que, estimulados por el compromiso original de librar al mundo de este flagelo, más de cien países hicieron acto de presencia porque deseaban continuar desplegando los mayores esfuerzos, imaginación y voluntad política para que, en un futuro no muy lejano, la proscripción de las minas terrestres antipersonal sea una realidad y así dejar un legado imperecedero a las generaciones venideras. De esa manera, se puede demostrar que la comunidad internacional es capaz, si se lo propone, de coincidir en una determinada coyuntura, en elevados principios éticos y humanitarios para hacer del planeta y de los millones de seres humanos que lo habitan un lugar acorde con los ideales concebidos en la Carta de las Naciones Unidas.

Los resultados obtenidos hasta el momento tienen un doble mérito, si tenemos en cuenta que vivimos todavía en un mundo donde los conflictos entre países o internos generan una comprensible incertidumbre y, en determinados casos, la transgresión sistemática de los principios de la Carta de las Naciones Unidas se ha erigido en una norma de conducta de algunos estados. Por ello, parecería una quimera esperar que las decisiones de la política internacional pudieran tener un contenido humanista o ser plenamente compatibles con la ética, y de esta manera, coincidir estados y naciones en un mínimo denominador común normativo. La tarea se hace más difícil si constatamos que la convivencia global sustentada en la ética consensual y recíproca aún está lejos de concretarse y una lectura sensata nos dice que es un objetivo difícil y complejo. Sin embargo, en la Convención de Ottawa se abre un pequeño resquicio desde donde se puede atisbar con mayor optimismo las relaciones internacionales futuras y augurar, con la prudencia del caso, un porvenir donde las relaciones entre los estados dejen de estar regidas por el argumento del peso

específico del poderío militar o destructivo y, más bien, sean remplazadas por el consenso y la igualdad en las obligaciones y en los derechos.

Con la Convención de Ottawa se inicia de forma pionera el largo camino hacia una nueva forma de convivencia mundial. Más allá del inevitable y siempre importante lenguaje diplomático y jurídico, es fundamental señalar que la decisión de nuestros gobiernos para establecer en una esfera importante de la vida internacional —como diría Kant— una convivencia moral entre nuestras naciones, representa un hito inédito en la lógica y la racionalidad de la política multilateral a la que el mundo está generalmente acostumbrado. En esta oportunidad, los países han enfrentado, y lo que es más importante, superado el regateo o los equilibrios de intereses o de poderes en las negociaciones y de consuno escogieron, de las tantas, una alternativa en la que la visión estrecha del interés nacional ceda su lugar a la generosidad de la cooperación y en donde el derecho internacional avance hacia su pleno cumplimiento.

Pero este indudable progreso invita a reflexionar acerca de cómo es que la comunidad internacional percibió que había que efectuar prácticamente una cruzada a favor del desminado universal, cuáles son las razones que colocan a la erradicación de las minas en un lugar privilegiado de la agenda multilateral y los actores que han ejercido un liderazgo efectivo.

Las ideas detrás de las acciones

Es lógico preguntarse por qué, de los tantos temas de la agenda multilateral contemporánea, las minas antipersonal han cobrado súbitamente especial relevancia comparativamente a otros que por años han esperado que la comunidad internacional los trate adecuadamente. Empezaré por la respuesta convencional más difundida, la que considera que las características inhumanas de estas minas y su lógica destructiva están reñidas con los Protocolos de Ginebra. Esta situación se torna mucho más dramática si nos trasladamos a la región africana y constatamos que las minas antipersonal han estado presentes en los últimos quince años en todas las guerras, interestatales o tribales, y han cobrado millares de víctimas, especialmente niños.

El hecho de ser un "arma ciega" que destruye indiscriminadamente, que deja a un ser humano mutilado y con un trauma psicológico de por vida, ha influido enormemente para que las minas antipersonal sean singularizadas dentro de todos los medios de destrucción convencional creados por el ser humano. Estos elementos fueron suficientes para que las ONGs empezaran a desplegar toda una campaña de concientización en todo el mundo e invitaran a los gobiernos para tomar acción.

Pero hay otras razones, igualmente importantes, provenientes de una óptica diferente que debemos tener en cuenta. Andrew Latham, en un acucioso ensayo, intenta demostrar con argumentos milimétricamente elaborados que existe un trasfondo macro, diríamos, que constituye una suerte de racionalidad oculta detrás de la emergencia de las minas antipersonal como un tema central del multilateralismo. Su ensayo está destinado, por propia confesión, a cuestionar las explicaciones convencionales que han rodeado el trabajo en torno al desminado universal, y creo que cumple este objetivo. El argumento medular de Latham que sirve de marco conceptual para explicar la laboriosidad y compromiso en torno al desminado universal está íntimamente relacionado con el surgimiento de un nuevo discurso geopolítico del liberalismo al final de la guerra fría, que trae consigo una nueva narrativa ontológica de nivel mundial que induce a "un comportamiento responsable" de los miembros de la comunidad internacional, especialmente a los más poderosos. Un elemento importante de esta nueva ontología es lo que él denomina "guerra civilizada" que obliga a los estados a mostrar una conducta con un mínimo de humanidad proporcionalmente relacionado con el uso discriminatorio de la fuerza. En línea con este objetivo global se establecen dos categorías amplias de armas: aquellas que son moralmente aceptables y aquellas que no son moralmente aceptables, colocándose en este último rubro a las minas antipersonal. Este objetivo se traduce, en la práctica, a través de las acciones de los estados más poderosos, los que una vez que han coincidido en esta nueva "narrativa ontológica" estimulan a las ONGs a llevar a cabo su labor de proscripción. Pero, si en el cumplimiento de esta tarea, estamos pensando en un comportamiento de los estados bajo la lógica del

realismo morgenthiano de intereses y objetivos claros, preestablecidos, vamos por el camino equivocado. Por el contrario, Latham opta -y me parece correctamente- por la interpretación histórico-cultural del proceso, que él denomina constructivismo, aplicación muy original de la metodología desarrollada originalmente por Michael Foucault. En concordancia con esta lectura metodológica, para Latham los intereses de los estados son el resultado de la evaluación que hacen los funcionarios públicos involucrados en el diseño de la política exterior, luego de una serie iterativa de interpretaciones del contexto cultural e histórico. En otras palabras, los estados no tienen intereses objetivos, sino que estos intereses se derivan de procesos intersubjetivos realizados por dichos funcionarios.

Sin embargo, en donde, a mi criterio, el análisis de Latham adolece de algunos vacíos es en la relación que establece entre la conceptualización y las acciones que desarrollan los estados en su política exterior, especialmente en lo referente a concretar un objetivo como la erradicación total de las minas antipersonal. Creo que en la interacción de los estados, orientada a una tarea como el desminado universal, podríamos estar de acuerdo con las razones de Latham, pero en la práctica misma se da un proceso de retroalimentación que asume caracteres propios, muchas veces impredecibles y que sólo pueden ser sostenidos por las acciones de los mismos estados. En síntesis, y dicho de otra manera: si bien puede haber toda una planificación para un nuevo discurso ontológico universal, en el plano de la política internacional, los estados pueden apartarse de ella si es que observan que el resultado no necesariamente está en relación con lo que anticipaban conceptualmente. Y allí radica, creo, tanto la conexión como la diferenciación entre la teoría de las relaciones internacionales y la política exterior ejecutada por la diplomacia. La segunda se nutre conceptualmente de la primera, pero mantiene un ámbito propio en el que los procesos de toma de decisiones no están anticipados y los resultados pueden ser diversos e inesperados. Por este motivo, cuando se llega a un acuerdo como la Convención de Ottawa debe resaltarse su carácter práctico y su efecto multiplicador. Sería erróneo evaluarlo en términos teóricos absolutos, sino más bien como un ejemplo

dentro de lo que es posible avanzar en un mundo donde precisamente lo opuesto es la opción más fácil.

En otras palabras, no puede darse un purismo ético en el comportamiento de los estados y más bien la ética de las decisiones se deriva ya sea de una razonable toma de conciencia sobre lo que constituye un hecho intrínsecamente inhumano, de intereses concretos, o de la combinación de ambos.

De otro lado, Latham considera que su agudo análisis es cualitativamente diferente y se distancia, en consecuencia, de la “sabiduría convencional” que describe a un mundo donde las ONGs y los estados se han unido para afrontar con criterio humanitario este problema. Pienso que no lo es tanto y la razón es muy sencilla: aunque su análisis sea tan certero como persuasivo –que lo es- hay un hecho crucial en la política multilateral que olvida: las ideas por sí mismas, en la arena internacional, perecen muy rápido si no hay un estado o grupo de estados que asuma el compromiso de llevarlas adelante o concretarlas, para lo cual se requiere capacidad financiera y un largo proceso negociador previo, amén de una campaña internacional que pueda crear una real conciencia de la necesidad de que la comunidad internacional cuente con determinado instrumento internacional.

Se puede coincidir con él en que existe siempre una suerte de razón ulterior, casi escondida, que explicaría por qué determinados estados adoptan una conducta específica en la arena internacional. Ello no es novedad, ya que es usual que de la forma como un estado interprete su posicionamiento en un determinado momento dependa el rol que se asigne para proyectarse en la arena internacional. Tampoco es extraño que dos o más países trabajen conjuntamente con vistas a determinado objetivo. Su crítica a la visión realista morgenthianiana de que los estados son actores racionales y que son solamente “burocracias las que escriben los libretos culturales” que tratan de reflejar la naturaleza del estado, me parece, en este caso concreto, acertada, pero con la salvaguarda de que el tema de las minas ha sido ampliamente debatido no sólo por los estados sino por la sociedad civil. Si asumimos plenamente la

tesis de Latham, entonces tendríamos que imaginar una gran “conspiración mundial” que siga un libreto escrito por las burocracias de todos los países más poderosos.

La otra razón para ver más coincidencias entre la visión de Latham y lo que él llama sabiduría convencional, la encontramos en el propio testimonio de Lloyd Axworthy, Ministro de Relaciones Exteriores de Canadá -país que asumió el liderazgo internacional que luego se plasmó en la Convención de Ottawa-, para quien existen tres razones básicas que explican la preocupación por las minas antipersonal: *la naturaleza cambiante de la guerra*, es decir, que las causas de la guerra ahora son conflictos étnicos, religiosos y los que combaten van desde soldados profesionales pasando por milicias paramilitares hasta bandas armadas; *el reto del derecho humanitario*, que es el resultado del desafío planteado por el cambio de la naturaleza de la guerra que ha obligado a buscar nuevos enfoques que puedan complementar a la Convenciones de Ginebra y sus Protocolos Complementarios; *la seguridad humana*, concepto que Canadá ha venido promoviendo como parte sustantiva de su política exterior y que la llevó a ver a las minas antipersonal fuera de la esfera del desarme y dentro del contexto de la seguridad humana, y la emergencia de nuevos actores internacionales que tienen la voluntad de cooperar con los estados en tareas de interés común para la humanidad”.

Sin embargo, ni la oportunidad de una idea, sea cual fuera la racionalidad que la sustenta, ni la labor denodada y pionera de uno o más estados, luego de una lectura correcta de las coordenadas internacionales, basta para entender la dimensión ético-humanista de la Convención de Ottawa, instrumento internacional que sintetiza todo lo anterior por su contenido, sus alcances, el grado de receptividad y observancia que ha tenido.

Se requiere de una visión epistemológica más amplia y de mayor contenido que reúna los siguientes requisitos: sea inclusiva de los elementos centrales del constructivismo de Latham; tenga en cuenta el rol de los estados, la sociedad civil y la necesidad de una responsabilidad ética mundial compartida. Y este marco lo

encontramos no en una elaboración teórica reciente, sino en el pionero ensayo de Immanuel Kant "Paz Perpetua: Un Esbozo Filosófico".

Con la entrada en vigor de la Convención de Ottawa se convirtió en realidad, en una área muy concreta de la dinámica entre las naciones —la erradicación de las minas antipersonal—, una de las preocupaciones centrales del filósofo de Königsberg: cómo cerrar la brecha entre la política y la moral. En una de sus más celebradas obras, con un novedoso argumento teórico y calificado de "idealista" por lo avanzado para su época, Immanuel Kant decidió tender un puente teórico entre la política, una esfera donde los humanos demostramos nuestras debilidades, y la moral, un ámbito donde hacemos honor a nuestra condición de tales y, por tanto, somos capaces de trascender las limitaciones de la primera, si actuamos con sabiduría e imaginación. Kant concibió un Derecho, que denominó "Recht", que involucra no sólo cuestiones jurídicas sino también éticas, el cual hasta hace poco estuvo confinado a la filosofía política y en menor grado a la filosofía del derecho. Ahora, sin embargo, cobra una inesperada, pero justificada vigencia, en las relaciones internacionales. Se trata de una normatividad de alcance internacional en la que, admitiendo nuestra frágil humanidad, se puede coincidir en principios universales que son la base de una tarea larga, pero indismayable, hacia el progreso y la felicidad de todos los seres humanos. Y creo, sin temor a equivocarme, que la Convención de Ottawa es la faceta contemporánea más representativa de esa normatividad, en donde el respeto a la vida, a la condición humana, son los ejes rectores de una nueva forma de convivencia internacional.

En un excelente ensayo presentado en enero pasado, en un seminario sobre la materia, en México, Antonio de Icaza, Embajador Emérito de México y profundo conocedor de la problemática de las minas antipersonal, demostró con argumentos claros y elocuentes que, prescindiendo de la óptica con la que se vea a las minas antipersonal, sea en el campo del desarme o del derecho humanitario, existe un imperativo —imperativo categórico, diríamos, siguiendo a Kant— para que los estados continúen sin desmayar en el objetivo del desminado universal.

El Embajador Icaza, sin proponérselo, quizás, había llegado, por una vía argumentativa ingeniosa, a una expresión contemporánea del imperativo categórico de Kant. Este imperativo nos enseña a distinguir entre lo que es nuestro deber moral de lo que constituye nuestros intereses terrenales, distinción fundamental en la filosofía política de Kant. De esta manera, y por analogía, el desminado universal se sustrae del consecuencialismo del desarme y busca complementar los fundamentos jurídico-políticos del derecho internacional humanitario para convertirse prácticamente en un deber moral de la humanidad y que no admite ninguna justificación en contra. De esa manera, se puede entender el fraseo enérgico de las dos últimas líneas del primer párrafo de la Declaración de Maputo.

La importancia de la construcción teórica kantiana radica en su carácter pionero, ya que, en "Paz Perpetua", Kant asume una perspectiva ética que involucra no sólo a los estados sino a las sociedades civiles. Ese fue su principal aporte en el terreno de la normativa internacional: concebir ya en 1780 que los estados podrían ser capaces de coincidir en principios éticos y al mismo tiempo las naciones, hoy más conocidas como sociedades civiles. La Convención de Ottawa es un ejemplo representativo de ello, porque su fuerza radica fundamentalmente en su mensaje ético, demostrado con los argumentos *ad hoc* que todos conocemos.

El constructivismo de Latham es muy útil para entender la dinámica del proceso cognitivo y la forma que va asumiendo la racionalidad de los postulados en esta época contemporánea. Pero Kant tiene el mérito de haber llegado, mediante un razonamiento riguroso en extremo, a concebir hace ya doscientos años la posibilidad de entendimientos éticos entre los estados y las sociedades.

La ejecutoría peruana

La política multilateral del Perú no ha estado ajena a este propósito universal, sino más bien imbuida de su contenido, desde hace varios años y desde una posición de liderazgo se orienta a

colaborar con los demás estados para que se tome conciencia de los efectos devastadores de las minas antipersonal y, luego, para acelerar los trabajos que llevaron a la suscripción de la Convención de Ottawa.

De otro lado, el gobierno peruano es consciente de que el Perú, como estado amante de la paz, tiene la responsabilidad de promover el derecho internacional humanitario y su ulterior desarrollo. En ese sentido, ha puesto especial énfasis en hacer expresa su contribución para que aquellos instrumentos internacionales que tiendan a tales fines puedan entrar en vigencia en el menor plazo posible.

En el marco de las Naciones Unidas, el Perú, consistente con su posición en contra de la proliferación de las armas de destrucción masiva y de efectos nocivos e indiscriminados, ratificó el 4 de junio de 1997, la *"Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que se puedan considerar Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados y sus Protocolos"*, que fuera concluida el 10 de octubre de 1980, y el *"Protocolo II Enmendado sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Minas, Armas Trampa y otros Artefactos"*, adoptado el 3 de mayo de 1996.

Como una derivación lógica del compromiso asumido, el Perú fue uno de los primeros países en ratificar, el 25 de mayo de 1998, la *"Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción"*, más conocida como la Convención de Ottawa. Asimismo, el Perú planteó en la Cumbre del Movimiento No Alineado de Durban, Sudáfrica, y en la XII Cumbre del Grupo de Río, realizada en Panamá el mismo año, la necesidad de la más pronta suscripción y ratificación de la Convención de Ottawa como medio para proscribir definitivamente las minas antipersonal.

En el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), conjuntamente con otros estados interesados, el Perú participó de la iniciativa que dio origen a la resolución denominada *"El Hemisferio Occidental: Zona Libre de Minas Terrestres Antipersonal"*, la misma que

se viene aprobando desde 1995, y de la que permitió la creación del registro de Minas Antipersonal.

A fin de darle continuidad a una política que ha sido plenamente asumida en la práctica, el Perú asistió a la I Conferencia de los Estados Parte de la Convención de Ottawa para seguir avanzando hacia la meta de la erradicación universal de las minas antipersonal. Por ello es importante destacar lo expresado por el Embajador Jorge Valdez Carrillo quien, en su intervención, manifestó que *"el Perú estaba promoviendo dos iniciativas a nivel regional: la primera, un proyecto para contribuir a la universalidad de la Convención de Ottawa en las Américas mediante la creación de un grupo conformado por personalidades para difundir la Convención y sus alcances entre la sociedad civil. La segunda iniciativa promueve la creación de mecanismos concretos de cooperación internacional, tales como un Grupo Regional de Expertos, que complementarían los esfuerzos desplegados por los estados parte para hacer realidad las disposiciones de la Convención de Ottawa en sus respectivos territorios"*.

La participación de la delegación peruana en Maputo fue muy importante, ya que contribuyó a enriquecer la percepción de los países cooperantes sobre la problemática del desminado en América Latina. De esa manera, Europa y Estados Unidos pudieron apreciar que la cooperación puede tener mejores resultados si un país receptor, en una muestra inequívoca de voluntad política, decide acudir a su propio presupuesto para sufragar una parte de la tarea del desminado. De este modo, se ha allanado el camino del apoyo para un Programa de Desminado de Mediano y Largo Plazo, una tarea que la Cancillería peruana viene ejecutando en forma sostenida.

Los planteamientos expuestos en Maputo fueron debidamente recogidos en la Resolución 1644 "El Hemisferio Occidental: Zona Libre de Minas terrestres Antipersonal", aprobada en el último período de sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrada el pasado mes de junio, en Antigua, Guatemala.

El desminado asociado a la demarcación con Ecuador

Pocas veces en la vida internacional de un país coinciden diversos factores para crear las condiciones favorables y establecer una relación de plena coincidencia y armonía entre una concepción de política multilateral moderna y la aplicación de estos mismos principios en un delicado asunto de índole bilateral; sobre todo, en circunstancias difíciles y complejas como fue el proceso de negociación con Ecuador.

El Perú tenía un bien ganado prestigio, porque no sólo había ejercido con otros países un liderazgo en la OEA, sino que había sido uno de los primeros en ratificar la Convención de Ottawa. Por lo tanto, apoyado en la casuística y en la experiencia acumulada, que le dio una proyección multilateral de varios años, pudo, conjuntamente con Ecuador, iniciar el desminado de la frontera, paso previo y fundamental para la colocación de los hitos.

El desminado ingresó así, por derecho propio, en el proceso de consolidación de la paz. En ese contexto, la erradicación de las minas terrestres antipersonal dejó de ser un asunto meramente técnico-militar y se convirtió en parte de toda una estrategia de política exterior, se insertó en la ejecución de los Acuerdos de Brasilia y se constituyó en un requisito *sine qua non* para los futuros proyectos de desarrollo y la integración fronteriza, amén de que el proceso del desminado sea, en sí mismo, una excelente medida de fomento de la confianza.

Este objetivo se logró luego de un delicado proceso de negociación que empezó en México con una *Presentación Conjunta*, en ciudad de México, en el marco del Seminario "*Asumiendo Nuestro Compromiso*", auspiciado por Canadá y México.

La tarea requirió de contactos previos, sobre todo, porque en ambos países la cuestión del desminado era un asunto confinado exclusivamente al ámbito de la soberanía nacional, no existía un diálogo abierto y franco sobre la materia y los términos de referencia en esa área estaban constituidos por documentos circulados en

organismos internacionales como expresión de un creciente distanciamiento, que llegó a su punto más extremo en el conflicto del Cenepa.

Lo más importante es que ambos países, de buena fe, dieron los pasos necesarios para iniciar las coordinaciones que finalmente se concretarían en las tareas del desminado.

Una vez superada la desconfianza, y luego de los contactos telefónicos entre las autoridades de ambas Cancillerías, se decidió acelerar los trabajos para coordinar y efectuar una *Presentación Conjunta*, de tal manera que constituyera un mensaje inequívoco de que las relaciones entre ambos países habían ingresado a una nueva era de paz y, como prueba de ello, se comprometían a trabajar unidos para llevar adelante las tareas del desminado. Se decidió que el momento propicio era el seminario en México "*Asumiendo nuestro Compromiso*", aprovechando que su agenda cubría una amplia gama de temas estrechamente relacionados con el desminado en el hemisferio.

En todo este proceso habría que destacar los buenos oficios de la dinámica Embajadora de Canadá Jill Sinclair, cuya dedicación al desminado le ha merecido un reconocimiento internacional y fue quien, a solicitud del Perú, gestionó personalmente que la *Presentación Conjunta* fuera incorporada al temario del seminario. Asimismo, la excelente disposición de México, como el otro país organizador, que entendiéndolo en toda su dimensión la importancia de esta tarea inédita, concordó con el gesto canadiense.

Es conveniente analizar los párrafos de dicha Declaración porque ella, en su conjunto, proyecta toda una concepción compartida que involucra una disposición de cooperación de buena voluntad y de trabajo coordinado, situación sin precedentes en las relaciones en esa materia entre ambos países.

Se podrá argumentar que ambos países se vieron prácticamente compelidos a trabajar en el desminado porque el objetivo final era la demarcación y que, por tanto, queda en evidencia un interés obvio antes que una decisión de naturaleza ética. Este razonamiento merece una

adecuada reflexión porque toca una cuestión medular sobre la relación entre la teoría normativa y la práctica internacionales que se debe abordar de manera directa.

Como hemos visto en páginas anteriores, un objetivo ulterior no desmerece el valor axiológico del desminado realizado entre Perú y Ecuador. El interés nacional –siguiendo a Latham– no está predeterminado, sino que es el resultado de interpretaciones diversas y, en ese proceso, pueden aparecer múltiples elementos y configurarse diversas opciones. El desafío está en saber determinar adecuadamente el curso de acción a seguir y la oportunidad propicia para concretarlo.

En el plano de la política internacional los avances hacia formas de convivencia éticamente más elevadas nace de la convergencia de una serie de factores que los estados van procesando continuamente en sus relaciones. Sería inútil buscar un purismo absoluto en las intenciones de los estados, ya que si bien este puede ser parte de un discurso político, si es que no hay la cooperación de uno o más estados, solamente se queda en las buenas intenciones. Más bien, el mérito está en aprovechar los elementos reales y muchas veces contradictorios de determinada coyuntura e insertar en ellos la variable ética. Facilitó enormemente, por cierto, este procedimiento, el hecho de que el Perú ya tuviera, en lo que a erradicación de minas se refiere, una política sostenida y la trayectoria probada en la materia.

Y ese fue el caso del desminado asociado a la demarcación entre Perú y Ecuador. En ese contexto, el contenido de la Declaración Conjunta tiene un valor documental importante, porque precisamente explica cómo ambos países fueron armonizando de manera lógica y consensual elementos de carácter bilateral con las exigencias de la comunidad internacional en el plano multilateral.

En consecuencia, los dos países sitúan el desminado en el contexto de su relación bilateral y, por ende, se comprometen a un inédito esfuerzo de coordinación. De otro lado, porque incorporan a la Convención de Ottawa y la articulan con el objetivo de la OEA, indicado en su resolución, de hemisferio zona libre de minas antipersonal. En

síntesis, se logró una suerte de marco conceptual, cuya novedad radica en que fue la primera vez, en toda la historia de las relaciones entre Perú y Ecuador en la temática de la seguridad, que ambos países coincidieron plenamente en lo concerniente al desminado. Esta empatía quedó en el primer párrafo de la siguiente manera:

“La celebración del presente seminario “Asumiendo Nuestro Compromiso”, cuya agenda de trabajo abarca aspectos fundamentales de la problemática de las minas antipersonal, constituye una oportunidad adecuada para que Perú y Ecuador se dirijan conjuntamente a la comunidad hemisférica e internacional y expongan los alcances del compromiso que han asumido para la erradicación de las minas antipersonal de su frontera común.

La grave y preocupante realidad que constituyen las minas en la zona de frontera entre Ecuador y Perú fue resaltada por los presidentes Alberto Fujimori y Jamil Mahuad en la carta que sobre este tema dirigieron a los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro el 28 de setiembre de 1998. La subsecuente firma del Acta Presidencial y los Acuerdos de Brasilia, el 28 de octubre de 1998, han abierto espacios de encuentro, de trabajo conjunto y de esfuerzo compartido. Como primera tarea en este nuevo momento, nuestros gobiernos se han empeñado en la demarcación y la colocación de los hitos. A este esfuerzo se sumarán próximamente otros de integración y cooperación, entre los cuales estará la erradicación de las minas terrestres antipersonal y la proscripción de su utilización futura, en el marco de la Convención de Ottawa, instrumento que ha sido ratificado por el Perú en 1998 y se encuentra en proceso de ratificación por el Ecuador. De esta manera, ambos países están plenamente convencidos que estarán efectuando una contribución concreta y tangible a la meta que nos hemos trazado en la Organización de los Estados Americanos de lograr un hemisferio de minas antipersonal”.

En el mismo texto de la Presentación Conjunta se dieron a conocer los aspectos procedimentales del desminado, lo cual demostraba que no sólo ambos países se habían comprometido en la letra, sino que estaban dispuestos a llevar a cabo en la práctica el desminado de su frontera común, lo cual resultaba un hecho sin precedentes en la

historia de sus relaciones bilaterales. Como testimonio de esa disposición, se adelantaban criterios acerca de los puntos de desminado que le correspondían a cada país y la forma equitativa de cómo se iba a manejar la cooperación internacional. Este es el texto:

“Como ya se indicó, en la actualidad, Perú y Ecuador se encuentran abocados a la demarcación de su frontera común. En sus recientes encuentros en las ciudades fronterizas de Tumbes y Machala, la Comisión ecuatoriano-peruana para la fijación en el terreno de la frontera terrestre común, entendiendo que era esencial y urgente que se llevara a cabo una primera fase de operaciones de desminado asociado a la demarcación de la línea de frontera, aprobó una serie de criterios con base a los cuales se inició la ejecución de esta primera fase de desminado, el 28 de diciembre de 1998. Los criterios que rigen estas operaciones son:

- por su urgencia y características, las operaciones de desminado asociado a la demarcación se llevan a cabo básicamente con las respectivas capacidades nacionales;*
- La cooperación internacional que pueda obtenerse para el desminado asociado a la demarcación complementará el esfuerzo de ambos países;*
- Los puntos de desminado asociado a la demarcación son todos aquellos que están determinados en el punto de vista vinculante entregado por los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro, el 28 de octubre de 1998, más los que fueren establecidos por parte de la Comisión ecuatoriano-peruana para la fijación en el terreno de la frontera terrestre común;*
- Estas operaciones de desminado son coordinadas por la antedicha Comisión y están supeditadas a su cronograma de trabajo;*
- Todos los puntos geográficos donde se colocarán los hitos deberán ser desminados;*
- Las tareas de desminado se han repartido proporcionalmente entre Perú y Ecuador, en base al criterio de accesibilidad, correspondiéndoles 16 y 15 puntos geográficos respectivamente;*
- Cada parte asumirá individualmente la responsabilidad del desminado en los puntos geográficos que le han sido asignados, aunque debido a los altos costos del equipo se están realizando gestiones conjuntas para obtener asistencia internacional que complemente o refuerce las respectivas capacidades nacionales;*

- La asistencia que se logre obtener para proceder a esta primera fase de desminado será repartida proporcionalmente entre ambos países.

En el párrafo siguiente, ambos países anticipan dos fases ulteriores del desminado y solicitan a la comunidad internacional la cooperación tanto de los gobiernos como de las organizaciones gubernamentales

“una vez concluida la demarcación, la experiencia adquirida en la preparación, planeamiento y ejecución de esta primera fase de desminado será de suma utilidad para elaborar y ejecutar un programa de desminado a mediano y largo plazo de otras zonas afectadas por minas, para lo cual la asistencia técnica y financiera internacional tendrá un rol crucial. Perú y Ecuador asisten a este seminario con la finalidad de conocer las posibilidades que se ofrecen para la cooperación en materia de desminado por parte de los gobiernos, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales aquí presentes que tienen experiencia en la problemática de las minas terrestres antipersonal en la región y pueden sugerir opciones para superarla de manera solidaria”.

Una vez que los lineamientos estuvieron establecidos se pudo obtener la cooperación internacional y, en ese sentido, el reconocimiento a Canadá, España, Estados Unidos y el Japón, países que con sus recursos y tecnología hicieron posible el desminado.

En el caso del desminado asociado a la demarcación, la empatía conceptual de la política multilateral con las acciones bilaterales hubiera sido insuficiente si es que no se contaba con todo un respaldo técnico-operativo. A tal efecto se estableció un Grupo de Trabajo conformado por funcionarios de la Cancillería peruana y representantes del sector Defensa, lo cual permitió contar con la información adecuada y la capacidad nacional para ejecutar exitosamente el desminado asociado a la demarcación. Por ello deseo hacer hincapié en la excelente coordinación con las FF.AA. del Perú, especialmente con el Ejército y el Batallón de Ingeniería. Creo que los oficiales y soldados peruanos expertos en desminado dieron un ejemplo de sapiencia, habilidad y, sobre todo,

fortaleza moral para trabajar en las condiciones más adversas y cumplir, no obstante, en los plazos establecidos. En los tres batallones de desminadores, el Perú tiene una cantera importantísima para ofrecer cooperación a países de la región o de cualquier parte del mundo en la tarea de la erradicación de minas.

Comentarios finales

El texto de la Declaración Conjunta tiene dos méritos. El primero es de carácter práctico ya que divide las operaciones de desminado en dos etapas: la primera, denominada desminado asociado con la demarcación o desminado para la colocación de los hitos, acerca del cual trata este ensayo, básicamente; y la segunda, denominada el desminado en general. El segundo es haberse convertido en punto elemental de referencia y piedra angular de los ulteriores desarrollos con relación al desminado de la frontera común. No sólo porque cerró la brecha de desinteligencia, sino porque constituye una guía matriz para coordinar con los países dispuestos a brindar cooperación internacional para el desminado, ya que en el proceso negociador para el desminado de la primera etapa se estableció un canal útil y expeditivo de comunicación que se mantiene hasta ahora con buenos resultados.

De esa manera, las tratativas para el desminado de la segunda etapa, denominada desminado en general, se llevan a cabo de manera fluida, no sólo con Ecuador, sino con los países cooperantes, a los que se ha incorporado la Organización de Estados Americanos (OEA).

De otro lado, la debida observancia de los compromisos asumidos con la ratificación de la Convención de Ottawa motivó la creación de una Comisión Intersectorial que está apoyada operativamente por el Grupo de Trabajo conformado por funcionarios de la Cancillería peruana y oficiales del Ministerio de Defensa.

La aplicación en el terreno del compromiso moral asumido por el Perú y Ecuador de llevar a cabo un desminado general de su frontera, la observancia que viene haciendo el Perú de lo estipulado en la Convención de Ottawa y la continuidad de los esfuerzos que, en una tarea sin precedentes, se emprendieron de manera inédita con la Declaración Conjunta, son hechos que demuestran que ambos países han logrado superar una etapa donde tuvo cabida el frío cálculo de la muerte y la destrucción, para dar paso a una labor de conjunto que contribuirá eficazmente a la paz en la región y en el hemisferio.

Un análisis objetivo de todo el proceso seguido hasta la fecha indicará que el balance de la estrategia diplomática de la Cancillería peruana es sumamente positivo. La política multilateral, tan incomprendida -justificadamente la mayoría de veces- por su insistencia en un activismo estéril, abocado de manera obsesiva a la búsqueda de resultados espectaculares, tiene en esta ocasión, al integrarse funcionalmente con la dimensión bilateral, la oportunidad para demostrar a través de su ejercicio ponderado y ético, que es posible no sólo el consenso en torno a la aplicación del derecho humanitario, sino traducir esa voluntad en un conjunto de normas de respeto obligatorio. La diplomacia multilateral nos brinda, de esta manera, un poderoso argumento para seguir confiando en ella, como la alternativa más civilizada y efectiva para discutir los problemas que aquejan al mundo. Y no es casualidad, por tanto, que haya sido precisamente la Convención de Ottawa el ejemplo más idóneo para reivindicar la vigencia de la diplomacia como instrumento que nos ayude a restaurar, de alguna manera, nuestra condición humana y sea el vehículo para avanzar con medidas prácticas en el camino hacia la paz.

Nota

1. Ministro Consejero. Diplomático de Carrera de Perú.

Discurso de S.E. el Presidente de la República de Chile, D. Ricardo Lagos Escobar, ante el Congreso Pleno de la República Argentina¹

Señor Vicepresidente de la Nación
 Señor Presidente Provisional del Senado
 Señor Presidente de la Honorable Cámara de Diputados
 Señores Ministros del Poder Ejecutivo Nacional
 Señores Representantes de las Fuerzas Armadas
 Señores Legisladores
 Señor Decano y representantes del Cuerpo Diplomático Extranjero
 Comitiva que me acompaña

Señoras y Señores:

He venido a esta sesión plenaria del Honorable Congreso de la Nación de Argentina para entregar el saludo afectuoso del pueblo y del Gobierno de Chile.

Vengo aquí, acompañado por los parlamentarios de mi país, una delegación que encarna la diversidad y realidad que existen en mi Parlamento, como en todo Parlamento democrático.

Me presento ante ustedes como el primer Presidente de Chile en el siglo XXI, para pedirles que convirtamos en hechos nuestros sueños, ahora. Que en este siglo proyectemos los profundos vínculos que, desde los umbrales de nuestra vida republicana, existen en nuestros países.

Son casi doscientos años de vida independiente, y como recordaba el señor Vicepresidente, una de las fronteras comunes más largas del planeta

nos unen de manera inseparable a Argentina y Chile. Pero más allá de la materialidad de la geografía, nuestra cultura, nuestra lengua y nuestra historia, forjada en valores comunes que hemos compartido, ahora nos demanda una meta común.

La geografía nos acerca, la historia nos hermana, pero el futuro es nuestro desafío común, al cual tenemos que dedicar nuestro esfuerzo.

A lo largo de nuestra historia republicana nuestras naciones han tenido acuerdos y divergencias. Porque queremos un futuro limpio, no queremos ocultar o falsear nuestro pasado. Nuestro pasado está allí para sentirnos orgullosos de lo que hemos hecho. Iniciamos nuestra tarea como países independientes con grandes convergencias entre Chile y Argentina.

Nacimos al mismo tiempo como República. Porque queríamos la independencia y la libertad, comprendimos que si no uníamos fuerzas el enemigo común de ese entonces nos derrotaría. Porque entendimos que para plasmarnos como naciones libres teníamos que hablar con una sola voz. San Martín y O'Higgins hablaron por una sola voz. Se impuso, al final, la voz del sueño común allá en Ayacucho y fue la voz, que en definitiva señaló al mundo que América Latina era capaz de regirse por sí misma.

Nos unimos porque había una empresa común para desarrollar, había un interés superior que afrontar, en un mundo donde, como naciones independientes, recién éramos capaces de balbu-

cear nuestros primeros conceptos en el ámbito internacional.

Es cierto, San Martín y O'Higgins tuvieron que imponerse a sectores que cuestionaron en su momento la alianza chileno-argentino; un sólido entendimiento permitió superar escollos.

Y después, en las décadas siguientes, seguimos unidos en la común voluntad de hacer Nación y hacer Patria desde los esfuerzos de un Estado todavía incipiente.

Fueron las dificultades en la construcción de nuestros Estados nacionales que significó, en su momento, el destierro de tantos argentinos que llegaron a Chile y generó una corriente de conocimiento y relación entre los líderes de ambos países.

Participaron activamente de nuestra vida pública intelectuales de la talla de Mitre, de Sarmiento y Juan Bautista Alberdi. Ellos construyeron sólidas relaciones con dirigentes políticos e intelectuales chilenos y dejaron una huella indeleble, precisamente en aquellas áreas que hacen a la esencia de un país: la educación y la cultura.

A lo largo del siglo XIX construimos nuestros Estados nacionales con Rozas y Mitre en Argentina, con Bulnes y Montt en Chile. Definimos nuestros territorios para asentarnos como países. Claro está, al definir el territorio comenzaron divergencias. Fue la divergencia en buena ley, la que trataba de consolidar el espacio de la patria de cada uno de nosotros, de la patria Argentina, de la patria de Chile.

Hacia fines del siglo XIX, como todos sabemos, las cuestiones limítrofes llevaron a las dos naciones a un momento de extrema tensión, pero la necesidad de cooperación terminó por imponerse. No sólo fuimos capaces de superar desavenencias, emprendimos iniciativas visionarias. Los Pactos de Mayo, suscritos en 1902 entre nuestros países, se convirtieron en uno de los pocos acuerdos exitosos del hemisferio en América Latina para frenar la carrera armamentista de la época, que consumía a principios de siglo los recursos para el desarrollo de ambos estados.

Después, hubo otros impulsos de cooperación. Se sumó Brasil, hicimos los primeros y más exitosos ejercicios de concertación política regional, mediamos en distintos conflictos en América Latina, y en este siglo XX que acaba de terminar también hubo ese esfuerzo.

Siglo XX caracterizado por divergencias

A lo largo del siglo XX, y digámoslo, las divergencias territoriales llegaron a ser un elemento fundamental en la política exterior de nuestros respectivos países y construimos hipótesis de conflicto a partir de la desavenencia.

Y allí también, como la desavenencia entre nosotros, hubo desavenencias al interior de nuestros países. Tanto en Chile como en Argentina, el orden constitucional fue interrumpido por gobiernos autoritarios que ejercieron el poder sin los contrapesos de la democracia, negando los mecanismos de participación ciudadana y violando muchas veces los derechos humanos.

La crisis de la democracia en nuestros países fue, en gran medida, el resultado de una intransigente polarización ideológica y política. Se cerraron posibilidades del diálogo constructivo y se abrió muchas veces el camino a la violencia. Buscando ganar con minorías, todos perdimos. Dando por sentada la democracia, abrimos muchas veces las puertas al autoritarismo.

Fue en esa hora oscura de ambos pueblos, cuando el autoritarismo mandaba en ambas capitales, hubo preparativos para una guerra entre nosotros, lo que finalmente no ocurrió. ¿Qué hubieran dicho nuestros padres de la Patria de haber ocurrido? ¿Cómo nos pedirían cuenta por aquello?

Chilenos en Argentina

Ese período triste en nuestra historia también conoció exiliados chilenos a los que el pueblo argentino recibió.

Hoy testimoniaré ante ustedes nuestro agradecimiento por la amistad recibida por nuestros artistas, nuestros intelectuales, nuestros poetas que aquí llegaron.

Excúsenme una referencia personal. Mi familia y yo tenemos que agradecer a Argentina por que aquí se nos abrieron las puertas y los brazos para desarrollar un trabajo, para seguir pensando a Chile y para seguir pensando a nuestro continente desde esta tierra argentina. Una entre miles, mi familia aquí fue acogida entre hermanos.

Los que provenimos del ámbito académico fuimos capaces de generar un espacio de difusión en una casa acá cerca, en la calle Callao. En esa casa fraterna seguimos pensando latinoamericanos de distintas jerarquías y latitudes, para encontrar un espacio para trabajar y pensar en los grandes valores de la libertad y la democracia.

Fue también a través de esa experiencia que se fue conformando una comunidad intelectual y política latinoamericana, cuyos lazos de amistad y compromiso con la causa democrática de la región constituyeron y constituyen las bases de mucho de lo que pudimos hacer posteriormente, cuando muchos asumieron responsabilidades en sus patrias de origen.

Esa experiencia permitió aunar no sólo voluntades, sino también pensamientos e ideas. Fue en el dolor de ese momento que entendimos la necesidad de construir y laborar en una patria común, y aquí estamos.

Quisimos y queremos a esta ciudad de Buenos Aires, a la cultura de la Argentina toda. De la zamba al tango, de Borges a don Aníbal Troilo. Del Teatro Colón a las artesanías regionales. A sus jóvenes brillantes, a sus sobresalientes deportistas, a los científicos de gran nivel.

También, junto con ello, muchas familias nuestras sufrieron el peor de los castigos, la desaparición o la muerte ignominiosa, que sólo envileció a los que lo perpetraron.

La democracia

Pero nuestros pueblos han dejado atrás esa hora oscura. La misma democracia que nos devolvió la libertad nos permitió resolver, como aquí se ha recordado, todos nuestros desacuerdos territoriales.

Hemos solucionado los 24 diferendos limítrofes pendientes entre nuestros países a comienzos de la década pasada. El camino seguido ha significado sacrificios y situaciones dolorosas. Pero las hemos asumido con la convicción de que estamos dando un paso a una nueva etapa de nuestras relaciones.

Mis agradecimientos más profundos a este Parlamento argentino por la culminación exitosa de estos tratados que nos permiten dejar la época de las diferencias atrás. Mis agradecimientos al Parlamento de Chile por haberlos aprobado, a su vez.

Ahora entramos a una nueva era de nuestras relaciones, desarrollando un proceso de integración amplia, dejando atrás la era de recelos y desconfianzas. Hemos aprendido a establecer un diálogo franco, leal y claro entre ambos gobiernos, ambos pueblos, ambos Parlamentos.

Aquí, en este Parlamento, se han dado pasos vigorosos en su acercamiento. Por eso digo que vengo con ocho miembros del Parlamento de mi país, a quienes ustedes le han hecho el honor de sentarlos como hermanos de ustedes en sus bancas.

Nos falta, por cierto, mucho por hacer. Es importante que aseguremos una mayor participación activa de los ciudadanos y de las organizaciones de diverso tipo. Tenemos, en el campo de las relaciones económicas, resultados múltiples e inéditos en nuestra larga historia común.

Argentina es hoy uno de los principales socios comerciales de Chile. Las inversiones chilenas en este país se han multiplicado y Chile es una de las principales fuentes de las inversiones extranjeras que recibe Argentina.

Hemos perfeccionado los instrumentos vigentes de acuerdo con los progresos de la integra-

ción, y avanzamos hacia un sistema de controles fronterizos integrados. Avanzaremos también en la concreción de corredores bioceánicos, porque Chile saldrá al Atlántico, como Argentina al Pacífico. Sí, señor.

Trabajaremos para dar un énfasis adecuado al importante tema del turismo, con planes destinados a hacer realidad los circuitos turísticos integrados.

Tenemos avances notables en materia de integración energética. Una red de conductos de petróleo y propano han materializado la integración energética de nuestros países. En el horizonte próximo, ahora, en esta década, tenemos que dar cuenta de la interconexión de las redes eléctricas de la zona central y la zona austral de nuestros dos países.

Confío también que el Congreso chileno complete la aprobación del Tratado de Integración y Complementación Minera entre Chile y Argentina, proceso legislativo en el que estamos trabajando intensamente. Es un firme compromiso de nuestro gobierno sacar este importante acuerdo adelante.

Estamos aprovechando las posibilidades recíprocas que ofrece el acuerdo de asociación de Chile al Mercosur. Este esquema de integración tiene el mayor potencial imaginable en esta área de América Latina. Y Chile hará su política exterior desde la región y de la región al mundo. Y para nosotros, el entendimiento con Mercosur es una tarea esencial.

Y también es importante destacar la creciente cooperación que se da en otros ámbitos, hasta ayer impensados, como en el área de defensa, entre las autoridades civiles y militares de ambos países. No puedo imaginar un ejemplo más elocuente de ese nuevo espíritu, que el esfuerzo conjunto por mejorar la comparabilidad de los datos de gastos militares, así como el estudio de diversos proyectos conjuntos. Que en Chile se está reparando vuestro buque insignia - el Hércules, en Talcahuano- y que ambos países cuenten con un acuerdo para la construcción conjunta de fragatas, es un elemento concreto que demuestra que la hipótesis de conflicto está desechada para siempre.

Llegamos entonces a un punto en que la interdependencia de nuestros países es tan elevada, que el conflicto es inviable. Eso no significa que se evaporen por arte de magia las diferencias, pero lo que resulta claro es que ahora la unión de voluntades es lo que demuestra que las relaciones de Chile y la Argentina han alcanzado un punto de no retorno. Esas relaciones sólo pueden mejorar y aunarnos más.

La conclusión me parece obvia: las energías que dedicamos en el pasado, en el siglo XX, para resolver los complejos problemas históricos y de límites que dificultaban las relaciones mutuas, en el siglo XXI las vamos a invertir para enfrentar los nuevos desafíos que plantean la interdependencia y la globalización.

Estamos volviendo a las raíces. Cuando nos hicimos a la independencia, no existía la hipótesis de conflicto; existía la hipótesis acerca de cómo éramos capaces de compatibilizar un esfuerzo común para entrar en un mundo que nos era desconocido, difícil, complejo. Comenzábamos a caminar.

Sepultadas ahora nuestras diferencias territoriales, es hora de volver a nuestras raíces, al camino común del siglo XIX, porque ahora también nos comenzamos a adentrar en un nuevo mundo, que así como el siglo XIX - difícil y complejo en el pasado no conocíamos.

Por primera vez desde que somos Nación independiente vivimos en un mundo donde existe una sola gran potencia política y militar. Toda nuestra política internacional se basó en cómo somos capaces de operar en el equilibrio de poderes, aquel que nació en la Europa de 1648, en el Congreso de Westfalia. La guerra fría, mis amigos, es el último eslabón de lo que se definió allí en Westfalia. Porque había equilibrio de poderes, entendíamos que podíamos tener cierto grado de autonomía. Desde hace más de diez años, eso no es así.

¿Cómo ajustamos nuestra política exterior a esta nueva realidad internacional? ¿Cómo ajustamos nuestra política exterior a esta nueva realidad internacional determinada por una arquitectura financiera de flujos internacionales en donde los acuerdos de Bretton-Woods al término de la

Segunda Guerra, o son remozados o no tienen ninguna posibilidad de dirigir el flujo de los grandes capitales, a que hacía referencia vuestro vicepresidente?

Es aquí, entonces, dónde, cuándo, cómo y entre quiénes se van a definir las reglas de este nuevo escenario internacional del siglo XXI. Pequeños países como los nuestros en el escenario internacional no seremos unidos en la construcción de ese edificio si no aunamos los esfuerzos con una sola voz, como las de O'Higgins y San Martín.

Y si nuestros países buscan un nicho en este planeta que se achica cada día más, ¿cómo participaremos en la construcción de ese escenario? Sólo juntos tenemos esa posibilidad de avanzar -igual que en los inicios de nuestra independencia-, sólo juntos, ante ese primer desafío de una potencia única, y hacia el otro desafío de la construcción de un orden económico internacional que se forma ante nuestros ojos sin regulación alguna.

Y señalo un tercer desafío, al que hacía referencia el vicepresidente: el de la nueva economía, el de la economía digital, el de un mundo de una nueva época en el sentido total. Es aquí donde creo que tenemos mucho para avanzar, donde tenemos que ser capaces de hablar de todos los temas.

¿Podemos explorar una casa conjunta, Chile y Argentina, que instalada en Silicon Valley, permita a nuestros jóvenes estar en el futuro del conocimiento? ¿Podemos avanzar en un gran programa de postgrado en ciencia y tecnología en nuestras universidades y centros de investigación para competir con lo que ocurre más allá de nuestras fronteras? Digámoslo con franqueza: nuestro sistema universitario es insuficiente para estar a la altura de las tareas que tenemos en el mundo de hoy. Allí es, en ese mundo real, donde podemos seguir avanzando para tener una estatura intelectual, científica y cultural para hablar en el mundo de hoy.

No hay región en el mundo que haya trabajado más duro que la nuestra en la última década para desarrollar tantos mecanismos y mejorar la

economía. Como dije hoy en una conferencia, hicimos todas las tareas que se nos dijo: un esfuerzo por abrir nuestras economías; un esfuerzo por manejar las finanzas con la seriedad adecuada y luchar por tener presupuestos equilibrados; la necesidad de avanzar en los procesos de privatización para que nuestras empresas públicas dejen de seguir siendo fuente de déficit fiscal; bajamos la inflación a niveles históricos; hemos recuperado el crecimiento. Hicimos las tareas, pero nuestras sociedades siguen teniendo profundas carencias sociales.

Es que hemos aprendido, después de diez años, que así como tenemos que hablar ante el mundo por una sola voz, hemos también aprendido que la principal expresión de la desigualdad social es la inseguridad de nuestras sociedades. Las familias pobres están expuestas a situaciones incontrolables, sin herramientas para defenderse. ¿Cómo construimos una sociedad más igualitaria?, ¿cómo desarrollamos redes que protejan a los más vulnerables de los altibajos de la economía como de los malos momentos que tienen? Es aquí donde creo que tenemos, entonces, un cuarto desafío, que nos une y nos hermana.

Hemos hecho las tareas, pero en nuestro país, donde en diez años doblamos el producto, es cierto, tenemos menos pobres que antes; pero no se trata de andar contando los pobres por el mundo. Se trata de constatar que la desigualdad en la distribución del ingreso es hoy igual a diez años atrás, y eso no puede ser.

No compiten con éxito en este mundo global los países tensionados interiormente. Nada sacamos con hablar de prepararnos para la globalización si no nos preparamos para el elemento básico y fundamental de una red social que permita reducir las tensiones sociales que existen al interior de nuestras sociedades. Ese es, tal vez, el desafío primero que tenemos que abordar si queremos tener éxito en el siglo XXI.

Pero también seamos claros. En un mundo globalizado hay globalizadores y globalizados; los que difunden y aprovechan la globalización y aquellos que se deben adaptar a ella, a veces con éxito y otras veces con grandes perjuicios.

La división entre globalizadores y globalizados ya no está dada por la cantidad de recursos naturales ni por la mano de obra barata, ni por una mezcla de ambos. Lo que hoy vale es el conocimiento, la tecnología y la información. Esto es lo que hace la diferencia de estar en uno o en otro grupo.

La aldea global de la que hablan los comunicadores tiene pocos centros dinámicos y muchas villas miseria. Y ahí tenemos que tener claridad de cómo actuamos.

En este Cono Sur que compartimos debemos desarrollar, como dije, ciencia y tecnología, imaginación y creatividad, porque es ahí donde se va a jugar el gran partido de la economía global. Todas nuestras empresas, desde las más pequeñas a las más grandes, deben desplegar las habilidades competitivas de este nuevo siglo.

Por eso, para señalar la importancia de este tema, es que llego acá con una delegación importante de científicos chilenos que tienen que generar las bases, con sus pares argentinos y latinoamericanos, de cómo generamos un espacio común para, desde aquí también, hacer ciencia y no sólo importar la ciencia y la tecnología.

Es cierto. Para ello debemos comenzar desde el inicio, desde profundizar las reformas de nuestro sistema educativo, para que todo niño o niña, cualquiera sea el lugar de este territorio sudamericano, acceda a la nueva sociedad del conocimiento.

Por eso hoy quiero invitar a este gran país hermano a conformar una alianza estratégica para enfrentar los desafíos de la globalización, una alianza que nos permita aprovechar la globalización, minimizando sus riesgos y padecimientos, que nos permita conservar y privilegiar nuestras ricas tradiciones culturales y proyectarlas de manera mucho más dinámica en la arena internacional.

Es necesario crear un espacio económico, político, social y cultural común entre nosotros y con nuestros vecinos, para lograr una sinergia mayor, para abrir la economía sin temores ni reticencias y para potenciar la competitividad de una economía global, en una economía global que se hace cada vez más exigente.

Por eso, en esto pensamos cuando planteamos nuestro interés en profundizar los vínculos con Mercosur. Cada país, allí, tiene que hacer lo propio, su propio esfuerzo, a partir de las propias situaciones que tenemos, y nuestros aportes, a lo mejor, serán distintos. Se trata de un proceso que no puede limitarse sólo a cuestiones arancelarias. Reducir el Mercosur a un arancel común es achatar la posibilidad de desarrollar nuestros sueños, y para eso no estamos disponibles. Estamos disponibles para pensar en grande.

Es cierto, el arancel es parte del problema, pero debemos mirar más allá, hacia la convergencia de políticas económicas esenciales entre nosotros. Es allí donde está la raíz de poder seguir avanzando. Mirar también hacia una carta social. ¿Por qué no? Si así como queremos ser rigurosos, como se hablaba de un pequeño Maastricht, y definir cuánto de déficit fiscal o cuánto de inflación, ¿por qué también no colocar al mismo nivel, cuánto de desempleo? Una carta social que signifique también la posibilidad de aniquilar fricciones comunes y pensar en el fortalecimiento de mecanismos de concertación política.

En el mundo del siglo XXI la concertación política entre nosotros será esencial para que nos escuchen. Si no, por mucho que gritemos al interior de nuestros países, no se escuchará más allá de nuestras fronteras.

Por eso es que entiendo que tenemos que enfrentar de una manera conjunta los desafíos de la nueva comunidad internacional que está surgiendo ante nuestros ojos, una comunidad en que la sociedad civil habla con voz propia, una voz que ya no es mediatizada por los estados-nación. Veamos lo que ocurrió en los últimos encuentros, como el de Seattle, a finales del año pasado.

Sabemos, por definición, que las utopías no se pueden alcanzar, pero las sociedades, los pueblos, el ser humano, necesita un horizonte con el cual soñar y hacia donde dirigir sus esfuerzos. Una utopía que nos augure una vida mejor, que merezca los sacrificios que impone la superación personal y el cambio social. La utopía del siglo XXI es la creación del espacio común en nuestra América del Sur.

Señoras y señores, amigos y amigas de este Parlamento argentino:

Chile y Argentina comparten desafíos comunes. Para tener éxito, nuestros países tienen que volver a inspirarse en San Martín y O'Higgins, en tantos hombres y mujeres que se esforzaron para que nuestros países dieran todo de sí, en cada momento.

Lo señalado por el periódico de la Soberana Asamblea Constituyente de las Provincias Unidas del Río de la Plata, allá en 1813, aún sigue vigente. Allí ustedes dijeron: «El patriotismo americano es la igualdad». El patriotismo americano, para conseguir esa igualdad, es cómo hoy somos capaces de unirnos por encima de nuestra Cordillera de los Andes. Tenemos hoy una oportunidad histórica.

La democracia y la estabilidad de las instituciones en ambos países nos dan una base sólida para comenzar a caminar. Cuidemos nuestras democracias, seamos responsables con nuestros propios sueños. Hemos aprendido, en el dolor du-

ro de la noche gris de nuestros países, que la democracia hay que cuidarla y que no es un bien que nos esté dado. Pero sólo en democracia podemos construir una unidad estable entre nuestras dos naciones. Si tenemos participación ciudadana, si tenemos perseverancia, ese sueño va a ser posible.

Como le escribiera el libertador San Martín a Bernardo O'Higgins, a fines de 1817, cuando dijo: «En fin, mi amigo, divididos seremos débiles, reunidos los batiremos sin duda alguna». Y hoy yo les digo: el adversario de hoy no es el del año 1817. Hoy el reto común es hacer de la globalización y de este siglo XXI un mundo de oportunidades. Ese es un horizonte posible si sumamos nuestra fortaleza, unimos nuestras voces y aunamos nuestros talentos.

He venido, como Presidente de Chile, a invitar al pueblo argentino, a invitarlo a través de ustedes, sus representantes en este Congreso histórico, a que emprendamos juntos esta tarea. La jornada es larga. Comencemos a caminar. Pongámonos de pie, el futuro es nuestro. Muchas gracias

Nota

1. Argentina, Buenos Aires, 18 de mayo de 2000

Cronología

Abril-Junio

Abril

- 03 Cinco ex agentes del denominado «comando conjunto» (organismo coordinador de labores de inteligencia de las FF.AA. y de Orden durante el gobierno militar) fueron sometidos a proceso por el delito de asociación ilícita.
- 03 Aviones de la FACH se encuentran participando en un ejercicio táctico denominado Mermoz II en las bases de Antofagasta e Iquique, junto a un destacamento de la Fuerza Aérea de Francia.
- 05 La Segunda Sala de la Corte de Apelaciones de Valparaíso confirmó la resolución del ministro en visita Manuel Silva Ibáñez, que cerró el sumario en el proceso por la muerte del ex conscripto Pedro Soto Tapia.
- 09 Tras un intenso debate, el Consejo General de Renovación Nacional resolvió retomar la iniciativa en materia de reformas constitucionales y, por ello, acordó que los senadores repongan en la Cámara Alta el mismo proyecto que ahí fue rechazado en 1997 y, además, complementarlo con los acuerdos que el mismo órgano asumió en Temuco, en 1995, sobre la materia.
- 10 Visitas a una serie de instalaciones castrenses, entrevistas con autoridades militares, han formado parte de la visita oficial que se encuentra cumpliendo el Comandante en Jefe del Ejército, teniente general Ricardo Izurieta, a la República Popular China. La autoridad castrense sostuvo un encuentro con el Vicepresidente de la Comisión Militar Central de China, coronel general Zhang Wannian.
- 11 La decisión del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de no cerrar su investigación sobre el caso Letelier mientras no descubra la verdad y lleve ante los tribunales a todos los responsables, planteó en una declaración pública el embajador de esa nación, John O'Leary. Advirtió, «nuestro Departamento de Justicia no cerrará su investigación de ese crimen brutal hasta que esté convencido de haber descubierto toda la evidencia disponible y de haber llevado ante la justicia a todos y cada uno de los individuos responsables por esos asesinatos».
- 13 Por el secuestro calificado de diez personas (siete prisioneros del Campamento de Pisagua y tres detenidos en Iquique), el ministro de fuera Juan Guzmán Tapia sometió a proceso al ex Vice-comandante del Ejército, general Carlos Forestier Haensgen, quien se desempeñó como Comandante en Jefe de la VI División, con guarnición en Iquique, entre 1972 y 1974.
- 20 Por segunda vez, la Quinta Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago rechazó someter a proceso a los integrantes de la comitiva militar de 1973, por el delito de homicidio calificado, a raíz de las ejecuciones ocurridas en Calama, Antofagasta, Copiapó, La Serena y Cauquenes, por estimar que no se reúnen los requisitos legales para tal efecto, desestimando el criterio del ministro de fuera Juan Guzmán de aplicar el decreto-ley de amnistía.

Mayo

- 03 El Comandante en Jefe de la Armada, almirante Jorge Arancibia, indicó que la iniciativa de construir fragatas «es un proyecto nacional que hasta el

- momento ha contado con la adhesión, simpatía y comprensión de las más altas autoridades nacionales», por lo que las probabilidades de seguir avanzando en ella se mantienen.
- 03 El Ministro del Interior señaló que no se le puede endosar toda la responsabilidad a los tribunales de resolver los problemas de derechos humanos y puntualizó que un «cierre ordenado de la transición» requiere de «grados importantes de verdad» y no necesariamente toda ella.
- 06 El abogado Héctor Salazar señaló que el general «Izurieta se ha inhabilitado para seguir detentando el cargo que ostenta». Salazar afirmó que «el general Izurieta, con sus últimas intervenciones públicas como Comandante en Jefe ha excedido, de manera evidente, las normas jurídicas, que prescriben y regulan su competencia funcionaria», agregando que «moralmente, al menos, pienso que (Izurieta) ya no es el Comandante en Jefe del Ejército. No puede serlo».
- 08 Las declaraciones del Comandante en Jefe del Ejército, teniente general Ricardo Izurieta, sobre su rechazo personal a un eventual desafuero del senador vitalicio Augusto Pinochet, no afectarán el libre desarrollo de la Mesa de Diálogo, sostuvo el ministro de Defensa, Mario Fernández. El ministro aseveró que las declaraciones de Izurieta corresponden a las que podría realizar cualquier ciudadano sobre un tema en particular.
- 08 Su participación como autor material del homicidio del ex Comandante en Jefe del Ejército, general (r) Carlos Prats y de su cónyuge, Sofía Cuthbert, habría admitido el ex agente de la Dina Michael Townley, en la declaración que prestó ante la jueza argentina María Servini de Cubría, en noviembre pasado, en Washington.
- 09 El senador Augusto Pinochet no designará abogado para que represente sus intereses en el incidente de prescripción abierto en su favor, en el marco del proceso por el homicidio del ex Comandante en Jefe del Ejército, general (r) Carlos Prats, y su cónyuge, Sofía Cuthbert.
- 09 Las instituciones del Estado están funcionando de manera normal por lo que no existen razones para convocar al Consejo de Seguridad Nacional, aseveró el Presidente Ricardo Lagos. «Están funcionando normalmente las instituciones del Estado. Lo he reiterado una y otra vez. Dejemos tranquilos a los tribunales de justicia hacer su tarea. Mientras menos hablemos de los tribunales, ellos harán mejor su tarea», recalcó.
- 09 Terminó la prueba técnica del lanzacohetes «rayo» en la localidad de Pampa Chaca. El Comandante en Jefe del Ejército, general Ricardo Izurieta, mostró su satisfacción por el éxito de la maniobra. Izurieta explicó el futuro de este sistema. «Lo estamos analizando y vamos a ver más adelante qué vamos a hacer. Para países que estén en una condición y categoría similar al nuestro es un elemento importante para modernizar su alcance de fuego», señaló.
- 09 Luego de un nuevo episodio dudoso sobre exportación de armas en que estuvo involucrado el país, diversas autoridades civiles y militares convinieron en plantear una serie de modificaciones legales y/o reglamentarias a las normas que rigen la venta de armamentos al exterior. La modificación central pasa por unificar la instancia que da «luz verde» a la venta de armamentos, dejando también en manos de la comisión asesora *ad hoc* del Ministerio de Defensa la decisión de los contratos que realicen particulares chilenos.
- 09 «El crimen del general Carlos Prats y su esposa lo cometió Michael Townley en conjunto con Mariana Callejas e individuos del grupo extremista de derecha argentino Milicias», dijo Manuel Contreras a través de un documento. Insistió en que Townley jamás fue agente de la Dina sino de la CIA.
- 10 El ex miembro de la Junta de Gobierno y ex director de la CNI, general (r) Humberto Gordon Rubio, y otros tres ex uniformados fueron procesados por el homicidio de cuatro personas, en 1986, horas después del atentado a Pinochet.
- 10 El ministro de Defensa, Mario Fernández, se reunió con la Junta de Comandantes. En la ocasión se trataron todos los temas de carácter institucional acumulados en estos 14 meses y donde, afirmó el ministro, estuvieron ausentes de la discusión el proceso de desafuero al senador Pinochet y la evolución de la Mesa de Diálogo.
- 12 Se dio por superado el traspie producido entre el abogado Héctor Salazar y el Ejército al considerar el Ejército satisfactorias las explicaciones del abogado Salazar, quien aclaró que no había tenido intención de ofender a esta institución ni a su Comandante en Jefe.
- 12 En un fallo que sólo contó con la oposición del auditor militar Edwin Blanco, la Sala Penal de la Corte Suprema volvió a ratificar su tesis del delito permanente. El alto tribunal acogió un recurso de casación y ordenó a la justicia militar la reapertura del

proceso por la desaparición del ex miembro del GAP. Félix Vargas Fernández, luego de estimar que está acreditado que fue detenido ilegalmente por agentes de la DINA a fines de 1973.

- 14 El ministro de Defensa, Mario Fernández, y la Ministra de Relaciones Exteriores, Soledad Alvear, ratificaron la voluntad política del país de incrementar la acción chilena en acciones internacionales, lo que se traducirá en una mayor presencia de «Cascos Azules» chilenos en el extranjero y en un número mayor de efectivos de los enviados hasta la fecha.
- 16 Su disgusto por la actitud de los comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y de Orden de difundir una señal pública de unidad reuniéndose a almorzar. Con tono enérgico, el Mandatario criticó el almuerzo de los jefes militares señalando que no se necesitan demostraciones de cohesión de parte de las instituciones castrenses porque ellas deben estar unidas bajo el mando del Presidente de la República. «No seamos ingenuos, todos sabemos lo que se buscó en el día de ayer. No es necesario demostrarle a nadie la unidad de las Fuerzas Armadas porque las FF.AA. están unidas detrás del Presidente de Chile», enfatizó.
- 21 En su discurso del 21 de mayo, el presidente Ricardo Lagos reiteró la necesidad de consensuar un paquete de reformas constitucionales y en materia de derechos humanos se limitó a señalar que se dejará concluir su trabajo a la «Mesa de Diálogo» y se defenderá la independencia del Poder Judicial para resolver los temas que son de su competencia.
- 22 Se dio el vamos al Foro Nacional sobre el Servicio Militar Obligatorio (SMO), que persigue concordar modificaciones al actual sistema, acorde con las expectativas juveniles y las necesidades de la Defensa.
- 28 El periódico norteamericano, The Washington Post, dice que el FBI ha descubierto evidencias que comprometen al general (r) Augusto Pinochet Ugarte en el asesinato de Orlando Letelier. Según el diario, el general (r) quitó la ciudadanía chilena a Letelier sólo 10 días antes de que ocurriera el crimen.
- 09 En una entrevista con El Mercurio, la ex ministra de la Corte de Apelaciones, Raquel Camposano, señaló que el ex Presidente Patricio Aylwin ejerció una intromisión absoluta en el Poder Judicial cuando envió una carta a la Corte Suprema opinando sobre la aplicación de la Ley de Amnistía.
- 10 El ex Presidente Patricio Aylwin negó que durante su mandato haya pretendido entrometerse en el Poder Judicial. Aylwin respondió que, efectivamente, como Presidente de la República envió un oficio al presidente de la Corte Suprema y pidió que se activaran los juicios sobre detenidos desaparecidos.
- 13 Las Fuerzas Armadas y de Orden asumieron formalmente el compromiso de obtener información que permita aclarar los casos de los detenidos desaparecidos. Este compromiso es parte medular del acuerdo que sobre derechos humanos alcanzó la denominada «Mesa de Diálogo» y que fue dado a conocer por el Presidente de la República, Ricardo Lagos, en una ceremonia en la Moneda. «Hoy estamos dando un gran paso en el camino de nuestra reconciliación como nación. Este acuerdo nos permite mirar al futuro por encima de interpretaciones encontradas de nuestra historia... Este acuerdo es el que permite el compromiso solemne, cierto, convencido, de todos los que conformamos parte de la patria de que en Chile nunca más se asesinará ni se hará desaparecer opositores», señaló el Mandatario en su discurso. El acuerdo propone una serie de medidas y reformas legales, entre ellas el establecimiento del secreto profesional para quienes reciban o recaben información sobre el paradero de estas víctimas de violaciones a los derechos humanos. También sugiere acciones concretas que se piden a otros poderes del Estado, como es el caso de la designación, por parte de la Corte Suprema, de ministros en visita para que se aboquen en forma especial y con celeridad a estas causas.
- 13 Satisfechos por el tenor de la declaración de la Mesa de Diálogo se manifestaron los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros, quienes coincidieron en entregar su total respaldo al acuerdo y al método establecido para tratar de recuperar los restos de los detenidos desaparecidos. El general Ricardo Izurieta recalzó que con la firma del acuerdo se ratificó la intención del Ejército de colaborar para el bien de la convivencia nacional. «Voy a reiterar la buena disposición del Ejército en colaborar para subsanar los problemas que tiene la sociedad chilena».
- 13 El ex ministro de Defensa, Edmundo Pérez Yoma, destacó que la gestión de la Mesa de Diálogo se

Junio

- 01 La llamada «Operación Albania» quedó radicada en la justicia civil, lo que significa que las próximas decisiones en torno al caso serán revisadas por la Corte de Apelaciones de Santiago y no por la Corte Marcial, como ocurría hasta ahora.

- debe fundamentalmente a la acción del gobierno del ex Presidente Eduardo Frei. Y en un reconocimiento a Frei expresó que «yo solamente fui la persona que convocó a la Mesa de Diálogo». En su balance, Pérez Yoma afirmó que la mesa cumplió con las perspectivas que se fijó para encontrar una fórmula para dar con los cuerpos de los detenidos desaparecidos.
- 14 Amnistía Internacional denunció en su informe anual la persistencia en Chile de violaciones de los derechos fundamentales. En el capítulo dedicado a Chile, describió a lo largo de tres folios el avance del proceso en Londres durante 1999 y la reinterpretación de la Corte Suprema de la ley de Amnistía de 1978, con motivo del caso de la llamada «Caravana de la Muerte».
- 15 El Comandante en Jefe de la Armada, almirante Jorge Arancibia Reyes, anunció que la Marina desarrollará todas las actividades necesarias para ubicar o determinar el destino de los restos de los detenidos desaparecidos. El jefe naval indicó que luego del acuerdo que logró la Mesa de Diálogo, «asumo la responsabilidad del compromiso y, por lo tanto, el resultado del mismo». «La Armada está en condiciones de enfrentar este desafío, tiene la voluntad de hacerlo y tiene el compromiso frente a la patria». En tanto, el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, general Patricio Ríos, se mostró dispuesto a asumir personalmente la responsabilidad de supervisar el trabajo tendiente a recopilar la información para contribuir a encontrar a los detenidos desaparecidos. «Si el análisis que realicemos dentro de la Fuerza Aérea determina que es mejor que esa función la realice un solo hombre, creo que esa responsabilidad tengo que asumirla yo».
- 15 Falleció en su domicilio, de un infarto cardíaco, el general (r) Humberto Gordon Rubio, quien fue integrante de la Junta de Gobierno y director de la CNI. Gordon estaba inculcado en el homicidio del dirigente sindical Tucapel Jiménez, ocurrido en 1982, como presunto cómplice.
- 16 El Ministro del Interior, José Miguel Insulza, confirmó que el proyecto surgido de la Mesa de Diálogo, sólo se remitirá a establecer el secreto profesional para los integrantes de las Fuerzas Armadas y organizaciones morales del país que puedan recabar información conducente a esclarecer el paradero de personas detenidas desaparecidas.
- 19 El Presidente de la República, Ricardo Lagos, decidió ahora poner un plazo a las Fuerzas Armadas, con el fin de que cada una de sus ramas defina su propio «plan global» de modernización que pueda ser desarrollado durante su mandato de seis años. La solicitud fue canalizada hace pocas semanas a través del ministro de Defensa, Mario Fernández, quien pidió a los Comandantes en Jefe que reeducen sus planes institucionales y los proyecten hasta el fin del mandato del actual gobierno.
- 20 La Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (AFDD) mediante la presentación de un recurso de protección intentó impedir legalmente que se concrete en ley el acuerdo de la Mesa de Diálogo. Para la AFDD la alusión del documento de la Mesa de Diálogo a la labor de ministros en visita para «aclarar el paradero de los detenidos desaparecidos», priva a los familiares de su derecho a una investigación criminal plena, de acuerdo con lo establecido por el Código de Procedimiento Penal
- 21 El Gobierno logró que el Congreso despachara en 33 horas el proyecto de ley propuesto por la Mesa de Diálogo para conceder el deber de reserva a miembros de iglesias y las instituciones armadas que recojan información sobre los detenidos desaparecidos. El Ejecutivo le impuso urgencia de «discusión inmediata» y consiguió que tanto la Cámara como el Senado aprobaran por amplia mayoría el proyecto y lo dejaran listo para transformarse en ley.
- 22 En lo que constituye la primera acción de compromiso activo del Ejército con la misión que asumió en la Mesa de Diálogo, el Comandante en Jefe de esa rama castrense, general Ricardo Izurieta, consiguió el respaldo de generales en retiro, quienes anunciaron la firme voluntad de colaborar con el objetivo trazado por dicha instancia. Alrededor de 200 generales en retiro del Ejército se reunieron en el Club Militar de Lo Curro, con el general Juan Carlos Salgado, quien entregó un detallado y pormenorizado informe sobre la génesis, desarrollo y acuerdos asumidos en dicha instancia por todos sus miembros. El presidente del Centro de Generales del Ejército en Retiro, general Fernando Paredes, hizo pública la declaración de apoyo a Izurieta y a la Mesa de Diálogo. «Esperamos que el acuerdo de la Mesa de Diálogo sea el inicio de una etapa que nos conduzca a cicatrizar nuestras heridas y terminar con las divisiones que tanto daño nos hacen. Es tiempo de liberar a las nuevas generaciones del peso de un pasado del que no son responsables y permitirles desarrollar sus potencialidades para que este país alcance el bienestar material y espiritual que merece», concluyó.
- 22 La Alianza por Chile decidió impulsar un paquete de reformas constitucionales. El pacto opositor está

proponiendo trece enmiendas que obligan a modificar varios artículos y capítulos de la Constitución de 1980. La oposición está proponiendo terminar con los senadores institucionales o designados, además de los vitalicios, pero no terminar con la inamovilidad de los comandantes en Jefe de las FF.AA.

- 22 Tras cinco años de reclusión, el brigadier (r) de Ejército Pedro Espinoza Bravo, ex jefe de Operaciones de la Dina, recuperó su libertad, de la que estuvo privado, primero, por su condena en el caso Letelier y, posteriormente, al cumplir prisión preventiva por su procesamiento por 19 secuestros calificados atribuidos a la comitiva militar de 1973. Al salir, Espinoza afirmó que ha entregado toda su colaboración a los magistrados que han instruido procesos en su contra, además de valorar plenamente los acuerdos logrados por la Mesa de Diálogo, la que definió como la mejor instancia para alcanzar la paz social.
- 22 Satisfecho se manifestó el Gobierno por el amplio acuerdo alcanzado en la aprobación legislativa del proyecto de ley que estableció el «secret» profesional» para aquellos que recaben información respecto al destino de los detenidos desaparecidos. En forma conjunta, los ministros políticos, García, Huepe y el Ministro del Interior subrogante, Jorge Burgos, aseveraron que tras el acuerdo en el Congreso el tema de los derechos humanos deja de ser una tragedia de algunas familias o de un sector particular del país, y pasa a ser un tema de Estado donde todos deben estar comprometidos.
- 23 El Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, general Patricio Ríos, recibió el apoyo de los generales en retiro de esa institución, en relación a recibir información sobre los desaparecidos. El general Ríos recibió este respaldo en una reunión que sostuvo con integrantes del Centro de Generales (r) de la FACH. Además, apoyaron todas las gestiones que se realicen a futuro con el fin de encontrar una solución definitiva a los problemas que impiden la unidad de los chilenos. Los generales en retiro de la FACH estiman que es responsabilidad de todos, individual y colectiva, de gobernantes y gobernados, civiles y militares, colaborar con las acciones necesarias para la paz y desarrollo de las futuras generaciones
- 23 La Armada y Carabineros, en una nueva demostración de la acogida que ha tenido en las instituciones armadas el compromiso asumido por la Mesa de Diálogo de recabar información sobre los detenidos desaparecidos, dieron a conocer las distintas acciones que están implementando. El Comandante en Jefe de la Armada, almirante Jorge Arancibia, dijo que su institución está abocada a encontrar oficiales de selección para recopilar la información reservada. En tanto, Carabineros organizó un sistema de búsqueda y el General Director, Manuel Ugarte, informó que se está estructurando un programa por etapas.
- 23 En un dictamen, el Tribunal Constitucional declaró que el artículo único del proyecto de ley, aprobado por el Congreso, que establece la obligación de secreto para quienes remitan información conducente a la ubicación de detenidos desaparecidos es constitucional
- 29 El programa «Caza 2000» para adquirir un solo tipo de avión de combate para la Fuerza Aérea de Chile quedó, definitivamente, sepultado. La entidad castrense presentó al Presidente Ricardo Lagos lo que pretende que sea su nuevo proyecto de desarrollo institucional hasta el 2010 y que pasó a denominarse «Plan Bicentenario».

Caso Pinochet

Abril

- 02 El presidente de la comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, Jaime Naranjo, advirtió que los ministros de la Corte de Apelaciones de Santiago podrían ser objeto de una acusación constitucional por «notable abandono de deberes» si argumentan motivos de salud para evitar el desafuero del senador vitalicio Augusto Pinochet.
- 03 Los presidentes de los partidos Socialista y Por la Democracia, senadores Ricardo Núñez y Sergio Bitar, respectivamente, anunciaron públicamente que desautorizaban al diputado socialista porque no compartían ni respaldaban sus advertencias. Tanto Núñez como Bitar coincidieron al momento de dejar en claro que no compartían los dichos de Naranjo, tras lo cual respaldaron a los jueces que están vinculados al caso Pinochet porque «nos dan plena confianza».
- 05 En duros términos, el pleno de la Corte Suprema rechazó la amenaza de acusación constitucional del diputado socialista Jaime Naranjo en relación al desafuero del senador Augusto Pinochet, advirtiendo que «los miembros del Congreso Nacional no pueden arrogarse individualmente la atribución de interpretar la ley y menos pueden formular adverten-

cias a magistrados judiciales acerca del modo como éstos deben ejercer funciones que les son propias y exclusivas». En su condición de máximo tribunal de la República, recalcó que no puede permanecer indiferente ante la reiteración de estas «inusitadas acciones, atendida la gravedad que ellas poseen en cuanto son una intromisión indebida en el ejercicio de la jurisdicción».

- 06 Veintidós senadores de oposición e institucionales cuestionaron la nueva intervención del Consejo de Defensa del Estado en el proceso de desafuero del senador vitalicio Augusto Pinochet, al estimar que resulta inadmisibles que dicho ente no respete la garantía constitucional del debido proceso al que tiene derecho el ex gobernante. Ante esto, el Presidente Ricardo Lagos calificó de «impropia» la declaración de los legisladores.
- 26 La Corte de Apelaciones de Santiago rechazó la realización de exámenes médicos al senador vitalicio Augusto Pinochet antes de escuchar los alegatos de las partes.
- 26 El Presidente Ricardo Lagos, ante las manifestaciones de intranquilidad del Ejército y de la centroderecha por el inicio de la vista de la petición de desafuero del senador vitalicio Augusto Pinochet, señaló que «nadie está intranquilo en el Chile de hoy!». «No interferamos a la justicia y que la justicia hable: Lo que hoy tenemos es un antejuicio, no es un juicio. No me cabe ninguna duda que la resolución que de ahí surja será respetada por todos. Por el Presidente de la República, en primer lugar, pero dejemos a los tribunales hacer su tarea con tranquilidad y si lo hacemos nadie puede estar intranquilo», sostuvo.
- 27 Con exposiciones que se movieron desde el testimonio personal hasta la fundamentación jurídica de fondo, pasando por apreciaciones de carácter político, cinco abogados querellantes abrieron los alegatos en el antejuicio por la petición de desafuero del senador vitalicio Augusto Pinochet. Entre los argumentos de fondo expuestos por los cinco abogados, se mencionó en especial el rol de oficial delegado del entonces comandante en jefe del Ejército que cumplía el general Sergio Arellano Stark.
- 27 El Comandante en Jefe de la Armada, almirante Jorge Arancibia, afirmó que sí existe inquietud en las Fuerzas Armadas por el caso Pinochet. «Hay preocupación. Hay una expresa preocupación», indicó.
- 28 Con los últimos alegatos de los abogados querellantes y las exposiciones del CDE y del defen-

sor del senador Augusto Pinochet concluyó la vista del proceso de desafuero del ex gobernante. Al término de esta audiencia, nuevamente no hubo ninguna resolución relativa a los exámenes médicos solicitados por la defensa del senador Pinochet en dos oportunidades, como tampoco acerca del tema de fondo, esto es, el desafuero.

Mayo

- 03 No habrá exámenes médicos al senador vitalicio Augusto Pinochet como medida previa a la resolución sobre su desafuero, según lo determinó la Corte de Apelaciones de Santiago, luego de que la votación sobre la materia resultara empatada.
- 03 Durante dos horas estuvieron reunidos los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el Director general de Carabineros para analizar el proceso de desafuero del senador vitalicio Augusto Pinochet. Fuentes vinculadas a las entidades de la defensa aseveraron que el tema central de la reunión -que de por sí ya constituye un gesto de preocupación de los mandos castrenses- fue la situación del general Pinochet, la de otros ex oficiales del Ejército que están siendo sometidos a proceso, así como la forma de afrontar el tema, que para los militares tiene suma importancia y que el Gobierno ha entregado para su total resolución a los tribunales de Justicia.
- 04 El Comandante en Jefe del Ejército, teniente general Ricardo Izurieta, en acto de la Fundación Pinochet, reafirmó nuevamente que su institución apoya a Pinochet y dejó en claro que su desafuero y posterior procesamiento sería una situación que no compartiría la institución militar. En tanto, el Comandante de la FACH, general Patricio Ríos, señaló: «La FACH está conformada por chilenos que leen la prensa, ven la televisión y escuchan la radio. La información que ustedes están entregando les está llegando igual y si ustedes dicen que los chilenos están inquietos, el personal de la FACH está inquieto», expresó.
- 04 El senador designado Jorge Martínez Busch afirmó que la situación que enfrenta el senador vitalicio Augusto Pinochet y el tema de los derechos humanos son «esencialmente políticos, que debieran resolverse en una gran mesa de diálogo», recalcando que el mundo político le está «sacando el traste a la jeringa» en estas materias.
- 08 La Junta Nacional de la Democracia Cristiana aprobó un voto político sobre su compromiso con los de-

rechos humanos, donde expresan «nuestro interés en que Pinochet sea desaforado y acepte las resoluciones judiciales que nuestros tribunales pronuncien».

10 Los presidentes de la UDI, Pablo Longueira, y de RN, Alberto Cardemil, consideran que la tesis de los tribunales de justicia sobre la existencia de personas secuestradas no tiene asidero jurídico y constituye una ficción. En tal sentido, Longueira calificó de «muy poco serio» que los tribunales chilenos estén avalando «una jugarreta», como es sostener que las personas desaparecidas, cuyos cuerpos no se han encontrado, están secuestradas. En su opinión, el desprestigio de los tribunales es enorme cuando se acepta una tesis que «no tiene ninguna validez» e indicó que es evidente que lo que hay es un juicio político a Pinochet o al régimen de las Fuerzas Armadas. Estima irritante que los jueces hayan acogido una tesis «absurda, ridícula y aberrante, porque no están secuestrados».

15 El Presidente Ricardo Lagos señaló que las afirmaciones de personeros de la centroderecha constituían una «presión inaceptable» en contra de los Tribunales de Justicia. «¡Lo que determinados sectores políticos están haciendo es inadmisible: es una presión inadmisible a los tribunales de justicia!». Lagos llamó directamente a los dirigentes de la UDI y RN a «cuidar sus palabras», porque el camino que han seguido hasta la fecha no ha sido el más conveniente.

25 El Ejército «está experimentando un gran dolor» a raíz de la situación de desafuero que enfrenta el senador vitalicio Augusto Pinochet, manifestó el Comandante en Jefe de la institución, teniente general Ricardo Izurieta. Al mismo tiempo dijo estar tranquilo y confiado porque el Presidente Ricardo Lagos comprende la situación del Ejército. «Tengo mucha confianza en él, porque sé que él nos va a colaborar en solucionar los problemas que lo aquejan».

Junio

05 La Corte de Apelaciones de Santiago desaforó al senador vitalicio Augusto Pinochet, al estimar el voto de mayoría que hay sospechas fundadas de la intervención del ex Jefe del Estado en 19 secuestros investigados por el ministro de fuera Juan Guzmán Tapia. La resolución fue 13 votos a favor y de 9 en contra. En el pronunciamiento disidente, los magistrados concluyeron que no hay sospechas de la participación delictiva del general en retiro, sostuvieron

que para abrir causa contra el ex gobernante era necesario que se aprobara un juicio político en su contra y reclamaron el respeto del debido proceso en su favor. Tras conocer el fallo, el Gobierno reaccionó con calma, al tiempo que hizo un llamado a no magnificar el acontecimiento, precisándose que el Poder Ejecutivo es respetuoso del Poder Judicial y, por tanto, no comentará sus resoluciones. Para la Concertación, en tanto, este dictamen confirma que en Chile tiene plena vigencia el principio de igualdad ante la ley y en opinión de los líderes del oficialismo este hecho no debería provocar alteración en la convivencia nacional ni en la paz social. Muy distinta, en cambio, fue la reacción de los sectores de oposición y de los militares en retiro, quienes coincidieron en reafirmar que la resolución fue política y que esperan, ahora, que la Corte Suprema la revierta. El Ejército, a su vez, no emitió un comunicado oficial para dar a conocer su posición, pero versiones oficiosas del sector castrense hicieron saber que si bien lamentaban la sentencia, el Ejército respeta el fallo.

05 El director ejecutivo de la Fundación Pinochet, general (r) Luis Cortés Villa, dijo que espera que la Corte Suprema «analice las razones de una mejor búsqueda y un mejor entendimiento de los casos de las personas desaparecidas, pero en ninguna instancia son razones como para que vaya a ratificar este fallo».

05 El senador designado y ex comandante en jefe de la Armada, Jorge Martínez Busch, señaló que, a su juicio, el dictamen de la Corte Suprema es un «golpe de Estado judicial». «Estamos frente a un golpe de Estado judicial, porque la justicia se ha arrogado una causa que sólo era posible a través del Congreso, y específicamente a través del Senado. Este era un juicio político», afirmó.

06 El ex candidato presidencial Joaquín Lavín llamó a respetar y aceptar el fallo de los tribunales de justicia. «Nosotros tenemos que ser respetuosos de los fallos de los tribunales de justicia. Aquí hay un proceso que está en marcha y probablemente llegue a la Corte Suprema y a nosotros lo único que nos cabe es respetarlo. No sigamos tironeando los tribunales, que ellos tomen la decisión justa». Afirmó que el sentimiento mayoritario de los chilenos es de acatamiento de los fallos de la justicia y de anhelo de superar el pasado. No obstante, Lavín aclaró que eso no significa que las fuerzas políticas tengan que estar ausentes porque este problema tiene también implicancias políticas y mientras antes se logren acuerdos -respetando la decisión de los tribunales- que permitan superar el pasado, mucho mejor.

07 El Comandante en Jefe del Ejército, teniente general Ricardo Izurieta, al referirse al desafuero que afecta a su antecesor y ex gobernante, senador Augusto Pinochet, dijo que éste asiste con dignidad y sacrificio personal al juicio que en el pasado debieron también enfrentar otros grandes hombres en hitos trascendentes de nuestra vida republicana. «El sino de la mayoría de ellos ha sido esperar el juicio de la

historia, y no el de sus contemporáneos, para dimensionar su verdadera contribución a los objetivos que han marcado la consolidación de la República, su independencia y los niveles de paz y progreso para toda la nación», afirmó Izurieta.



FLACSO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede CHILE

PUBLICACIONES RECIENTES

• COLECCION PAZ Y SEGURIDAD EN LAS AMERICAS



Ricardo Sennes, **Brasil e a Política Internacional**, 1999, 126 p., \$ 4.000.-



Juan A. Veliz Grandío, **Perú y la seguridad internacional**, 1999, 98 p., \$ 4.000.-



Jorge de la Loma R., **La seguridad hemisférica a fin de siglo. El nuevo concepto de seguridad hemisférica cooperativa**, Colección Paz y seguridad en las Américas, FLACSO-Chile/W. Wilson Center, Santiago, 1998, 104 p., \$ 4.000.-



Rut Diamint, editora, **Argentina y la seguridad internacional**, Colección Paz y seguridad en las Américas, FLACSO-Chile/W. Wilson Center, Santiago, 1998, 74 p., \$ 4.000.-



Isabel Jaramillo Edwards, editora, **Cuba y la seguridad internacional**, Colección Paz y seguridad en las Américas, FLACSO-Chile/W. Wilson Center, Santiago, 1998, 63 p., \$ 4.000.-



Paz V. Milet, Editora, **Narcotráfico y seguridad en América Latina y el Caribe. Informe Especial**, Colección Paz y Seguridad en Las Américas, FLACSO/W. Wilson Center, Santiago 1997, 68 p., \$ 4.000.-

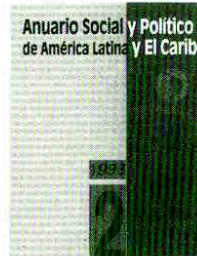


Camilo Sanhueza, **Hacia el fin de las armas biológicas**, Colección Paz y Seguridad en Las Américas, FLACSO/W. Wilson Center, Santiago 1998, 120 p., \$ 4.000.-

• ANUARIOS



Flacso-Costa Rica y Nueva Sociedad, Eds., **Anuario social y político de América Latina y El Caribe**, 1997, 178 p., \$ 8.000.-



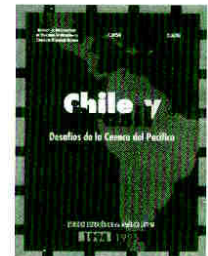
Flacso-Costa Rica y Nueva Sociedad, Eds., **Anuario social y político de América Latina y El Caribe**, Nº 2, 1998, 203 p., \$ 8.000.-



Medio siglo del Tiar. Estudio estratégico de América Latina y el Caribe 1997, FLACSO/CIADDE/Dialogo Interamericano/Woodrow Wilson Center, Santiago, 1998, 272 p., \$ 8.000.-

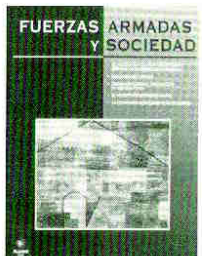


El MERCOSUR de la defensa. Estudio estratégico de América Latina y el Caribe, 1996; Área de Relaciones Internacionales, FLACSO-Chile, Santiago, 1997, 225 p., \$ 8.000.-



Chile y Brasil. Desafíos de la cuenca del Pacífico. Estudio estratégico de América Latina 1994-1995, FLACSO/CIADDE/Fundación Alexandre Guzmán, Santiago, 1995, 326 p., \$ 8.000.-

• REVISTAS/NEWSLETTERS



Fuerzas armadas y sociedad, Revista trimestral, suscripción anual, Chile, \$ 10.000.- (\$ 3.000 c/ej.). Estudiantes (Chile) \$ 5.000.- (Solo suscripción). América Latina US\$ 35.- (incluye correo aéreo). EE.UU., Canadá, Europa y Resto del Mundo US\$ 51.- (incluye correo aéreo).



Paz y seguridad en Las Américas, Newsletter, trimestral.



Taller latinoamericano, Newsletter, bimensual, \$ 1.000.- (c/ejemplar).



Asia-América Latina, Newsletter (3 números al año), versiones en español, inglés y mandarín. Suscripción anual: US\$ 15.- (incluye correo aéreo), \$ 1.000.- (c/ejemplar en Chile) US\$ 5.- (c/ejemplar al Exterior)



Para pedidos desde Las Américas, agregar US\$ 10 por publicación para el envío por correo aéreo certificado. Para Europa y el resto del mundo US\$ 15.

CATALOGO COMPLETO Y MAS INFORMACIONES <http://www.flacso.cl>



FLACSO

Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales Sede CHILE

Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa, Santiago • Casilla 3213, Correo Central, Santiago
Teléfonos 225 7357, 225 6955 y 225 9938 • Fax 274 1004

Casilla electrónica: flacso@flacso.cl

FLACSO – Chile en Internet: www.flacso.cl

Area de Relaciones Internacionales y Militares
Casilla electrónica: riflacso@flacso.cl • Fax 2254687