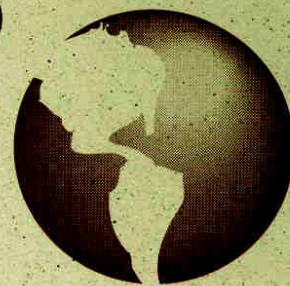


PAZ Y SEGURIDAD EN LAS AMÉRICAS



ABRIL, 1995 / Nº 2



SEGURIDAD HEMISFÉRICA EN LA POST-GUERRA FRÍA

El Programa Paz y Seguridad en las Américas desarrollado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile y el Wilson Center de Washington, en conjunto con el Centro de Estudios Sobre América (CEA), organizaron en La Habana, Cuba, el taller "Seguridad Hemisférica en la Post-Guerra Fría" que tuvo por objetivo discutir los principales tópicos de la seguridad hemisférica en un nuevo marco de relaciones.

Participaron del encuentro como expositores internacionales Olga Pellicer, directora del Instituto Matías Romero de México; Joseph S. Tulchin, director para América Latina del Woodrow Wilson Center de Washington; y Enrique Correa, director de FLACSO-Chile. Los ponentes de Cuba fueron Isabel Jaramillo, del departamento de Relaciones Interamericanas del CEA; Hernán Yáñez del departamento de movimientos sociales y políticos del CEA; María E. Fife del ministerio de Relaciones Exteriores y el teniente coronel José Menéndez, Secretario Permanente del Grupo de Desarme del MINFAR.

En las sesiones de trabajo participaron académicos del CEA, de la Universidad de La Habana, del Colegio de Defensa Nacional, de la Academia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias, de los Departamentos de Relaciones Internacionales e ideológico del Comité Central y funcionarios de Cancillería y la Academia Diplomática Cubana. Así también, oficiales del Ministerio de las Fuerzas Armadas.

La organización del encuentro estuvo a cargo de Francisco Rojas Aravena (FLACSO-Chile) y Rafael Hernández (CEA). Reproducimos en este Informe los aspectos más importantes de las presentaciones en dicha actividad. En ella surgieron interesantes visiones sobre los desafíos del nuevo escenario hemisférico de post-guerra fría.

FLACSO

FLACSO-Chile,
Casilla 3213 Stgo. Chile

El Programa Paz y Seguridad en las Américas (P&SA) es una actividad académica conjunta del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars, el Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile y el Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (CLADDE). El Programa Paz y Seguridad en las Américas se desarrolla con el apoyo de la Fundación The John D. and Catherine T. MacArthur.

WW

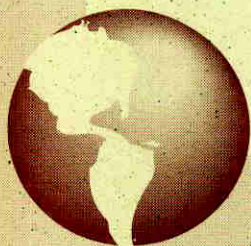
Wilson Center
1000 Jefferson Dr. S.W.
Washington, D.C. 20560

INTRODUCCIÓN

FRANCISCO ROJAS ARAVENA, FLACSO-CHILE

La postguerra fría muestra en el hemisferio occidental una falta de adecuación entre los avances en la complementación económica y los acercamientos políticos por un lado, con el mantenimiento de percepciones de amenaza intra y extra-regionales. La cooperación y el desarrollo de procesos de integración obliga a encontrar mecanismos que puedan dar una respuesta eficiente a los temas de seguridad y de defensa nacional.

El concepto de **seguridad cooperativa** plantea una oportunidad para armonizar las tendencias de cooperación en los distintos ámbitos, con un grado de focalización particular en los temas de la defensa. El concepto posibilita organizar las interacciones estatales en base a un sistema que, reconociendo la existencia de amenazas, las prevenga y reduzca, evitando de esta manera su transformación en tensiones, crisis y confrontación.



La seguridad cooperativa contribuye a desarrollar una serie de conceptos y cursos de acción que posibilitan desde una perspectiva hemisférica, pero a la vez regional y subregional, mantener los balances existentes que han brindado décadas de paz y estabilidad interestatal.

La coordinación de políticas gubernamentales en *regímenes internacionales* aparece como la mayor garantía de paz estable y autosostenida en el hemisferio. Mas aún en una etapa en la cual el proceso de globalización genera nuevas vulnerabilidades, frente a las cuales la coordinación de políticas es la respuesta más adecuada.

De igual forma la diferenciación de intereses en la etapa de post guerra fría puede hacer resurgir posicionamientos políticos estratégicos diversos. La coordinación de políticas puede evitar que dichos desarrollos se transformen en competencia y ésta en carrera armamentista con la consiguiente búsqueda de ganancias estratégicas.

Uno de los ámbitos en los que se debe avanzar de manera más significativa es el de la prevención de conflictos y resolución pacífica de las controversias.

Los regímenes deben ser pensados desde una perspectiva hemisférica para poder desarrollar un relacionamiento positivo de los EE.UU. con los países de la región. Se requiere por lo tanto afianzar

aquellos aspectos comunes y establecer mecanismos operativos para la prevención de conflictos

En síntesis, debería evitarse reducir la política de seguridad hemisférica a las relaciones militares/militares o a los vínculos defensa/defensa. La seguridad hemisférica y la defensa nacional son más que lo propiamente militar en la medida en que involucran otras áreas y en especial las relaciones exteriores.

El **Programa Paz y Seguridad en las Américas** con el fin avanzar hacia un *Nuevo Sistema Hemisférico de Seguridad* ha propuesto la implementación de 10 políticas de seguridad en el hemisferio en las siguientes áreas de interés:

1. Prevención de crisis y mantención del statu quo.
2. Modernización y balances regionales.
3. Medidas de confianza mutua.
4. Control y limitación de armamentos.
 - a) Control de armas.
 - b) Limitación de armamentos.
5. Desarme.
6. Regímenes de seguridad.
7. Respuestas bilaterales.
8. Institucionalidad de la seguridad hemisférica cooperativa.
9. Involucramiento constructivo de los EE.UU. en el desarrollo de un sistema de seguridad hemisférico.
 - a) Apoyo al desarrollo profesional.
 - b) Apoyo al statu quo estratégico hemisférico.

c) Multilateralización creciente.

10. Naciones Unidas.

Para alcanzar una plena efectividad hemisférica se requiere que la guerra fría sea superada en área de la Cuenca del Caribe. El mantenimiento de políticas de unilateralismo estratégico norteamericano

no en esta área afecta los vínculos con toda América Latina y dificulta la construcción de una institucionalidad seguridad de pos guerra fría.

De allí la importancia de intercambiar puntos de vistas con académicos y autoridades civiles y militares cubanas. Este diálogo

sobre la seguridad hemisférica permite conocer diversos puntos de vista y generar ideas para el desarrollo y aplicación de políticas cooperativas.



EL CONFLICTO ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CUBA

RAFAEL HERNÁNDEZ, CEA

La crisis migratoria del verano de 1994 probó que Cuba sigue siendo vista por los EE.UU. a través del prisma de la seguridad nacional; que los intereses de política exterior y algunos de política doméstica prevalecen sobre la derecha de la comunidad cubana.

Esto demostró que la peor variante para el hemisferio no es la permanencia del régimen socialista, sino la pérdida de su estabilidad política y permitió medir esa estabilidad. Finalmente, se comprobó que la condición geopolítica de Cuba sigue pesando para los EE.UU. La política cubana mantiene una lógica defensiva. La percepción de inseguridad nacional se ha agudizado con la crisis económica, ante una amenaza no solo al régimen político, sino al sistema social cubano. Los elementos de la agenda de seguridad cubana incluyen:

- Percepción de la amenaza que persiste, aunque no sea probable una confrontación militar con EE.UU., dada la continuidad del acoso norteamericano y su objetivo de intervenir en los asuntos internos de Cuba;
- Preocupación por la seguridad y el orden interior, ya que a pesar del bajo nivel del disenso; la crisis económica tiene un efecto negativo sobre el consenso interno.
- Reajuste económico del sistema de defensa militar, reduciendo a un 50% el tamaño de las fuerzas armadas.
- Planteamiento multilateral de los problemas de seguridad, promoviendo el diálogo internacional en materia de armamentos, control y reducción, incluidos los nucleares.
- Intercepción del narcotráfico, a pesar de no contar con la cooperación norteamericana.
- La política migratoria de EE.UU. que, hasta la crisis del verano de 1994, afectó la seguridad de los migrantes ilegales.

La mayoría de los cubanos perciben que EE.UU. les impone unilateralmente medidas de castigo que restringen su libertad y autodeterminación. La mentalidad de fortaleza sitiada no contribuye a la expansión democrática y al pluralismo en Cuba. En este sentido, la percepción de la amenaza a la estabilidad interna y la que representa el exilio se agudizan. Así, las presiones norteamericanas perjudican el ritmo de los cambios internos.

La política de EE.UU. hacia Cuba ha entrado en un cambio gradual y contradictorio, con los siguientes rasgos: la noción compartida por liberales y conservadores de que la política tradicional es ineficaz y de querer ahorrarse los costos de un cambio rápido o una crisis en Cuba; la carencia de una estrategia de largo plazo; la falta de prioridad de Cuba en la agenda global de política exterior y en la política doméstica; la exposición creciente del tema de Cuba a iniciativas generadas en distintos

puntos del sistema político. Hay elementos no estatales y componentes ideológicos, económicos y políticos nuevos que marcan este proceso.

Aunque no ocurran cambios abruptos en las relaciones bilaterales, tenderán a ampliarse los contactos y el flujo informativo. Entre éstos estarían la autoriza-

ción para visitar Cuba a los ciudadanos norteamericanos, mayores facilidades migratorias y contactos con cubano-americanos, aumento de los intercambios culturales y profesionales, mayor participación del sector privado, cooperación en intercepción del narcotráfico, seguridad naval y aérea, protección ecológica. La situación de seguridad nacional tí-

pica de la Guerra Fría podría cambiar hacia medios económicos, políticos e ideológicos, más que militares. América Latina puede influir en la evolución del conflicto, no tanto intercediendo entre Cuba y E.E.UU., sino reintegrando a Cuba a la región como parte de un esquema de cooperación hemisférica.

MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA EN EL CARIBE

JOSÉ MENÉNDEZ, FAR Y ROBERTO GARCÍA H., INSRI

Las medidas de confianza mutua (MCM) de acuerdo a las directivas de Naciones Unidas, son un proceso que se desarrolla paso a paso y que consiste en la adopción de medidas concretas y efectivas que entrañan un compromiso político y que tienen una gran importancia militar, y cuyo objetivo es avanzar hacia el fortalecimiento de la confianza y la seguridad con el fin de aliviar las tensiones y ayudar a la limitación de armamentos y el desarme. Para que las MCM cumplan sus objetivos es imprescindible que se observen cabalmente una serie

de principios vinculados al arreglo pacífico de controversias, la no injerencia en asuntos internos, el respeto de los derechos humanos, la igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos y la buena fe en el cumplimiento del derecho internacional entre otros.

En la región del Caribe confluyen una gama de intereses económicos, políticos y militares de varias potencias, por lo que el tema de las MCM adquieren gran importancia. Para el establecimiento de MCM en la región es necesario efectuar un proceso de reducción de tensiones en el área, así como estrechar la cooperación para resolver cualquier diferendo. De esta forma podrían implementarse medidas tales como:

- Aviso previo de todos los ejercicios y maniobras que se realicen en la región, principalmente aquellos que conllevan el traslado de fuerzas y medios por vía marítima y aérea, por áreas cercanas a otros países.

- Paulatina disminución de las fuerzas que participen en dichos ejercicios; disminuir las actividades de tiro real con sistemas de armamentos de gran alcance.
- Que al notificar la realización de ejercicios y maniobras de determinada envergadura, se expliquen los objetivos de éstos, cuál es su fondo táctico-operativo y el volumen de fuerzas participantes.
- Invitación a observadores militares de países de la región a algunos eventos y ejercicios.
- Alcanzar acuerdos para prohibir ejercicios y maniobras en áreas donde haya actividades no militares intensas, tales como líneas marítimas y aéreas, comerciales, áreas de pesca, investigación científica, turismo, etc.
- Notificación con antelación la actuación de buques de guerra en composición de agrupaciones o en forma aislada, pudiendo



do establecerse un régimen de aviso previo cuando unidades de este tipo atraviesen pasos y estrechos donde existe gran volumen de tráfico.

- Establecimiento de limitaciones en determinadas áreas para la presencia de buques de propulsión nuclear, así como restricciones más severas para aquellos buques y aviones con capa-

idades de transporte de armas nucleares.

- Realización de contactos y eventos bilaterales y multilaterales en forma regular entre el personal especializado con el fin de crear un clima de confianza mutua en la esfera militar.
- Establecimiento de líneas comunicacionales permanentes

entre gobiernos o mandos militares de los países de la región, de modo de resolver en forma rápida situaciones inesperadas que puedan producirse.

- De particular importancia sería lo relativo a las bases militares de otros países en la región, lo que debería ser materia de medidas iniciales sobre el status de esas instalaciones.



REDEFINIENDO LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL HEMISFERIO

JOSEPH S. TULCHIN, THE WILSON CENTER, WASHINGTON, USA.

Con el fin de la guerra fría el rol de los organismos multilaterales, y en el caso de nuestro continente de la OEA en particular, en la resolución de conflictos ha llegado a ser parte de un debate general. En EE.UU. y en general en América Latina no está claro el esquema para la resolución de conflictos internacionales.

A partir de 1990, en EE.UU. no se ha generado consenso respecto de cuál sería el mejor mecanismo de resolución de conflictos. En un comienzo se asumió que las Naciones Unidas podrían actuar como los "policías" del mundo, contando con los EE.UU. como la principal fuerza. Desde entonces, sin embargo, se ha evidenciado una desilusión respecto de los éxitos de las acciones de peacekeeping.

El fin de la guerra fría ha creado considerables grados de confusión sobre las reglas del juego en los asuntos internacionales, y especialmente sobre la responsabilidad de las naciones en asuntos fuera de sus fronteras. De esta forma, las organizaciones internacionales o las iniciativas multilaterales han llegado a tener la más alta consideración que en cualquier tiempo en la historia moderna. En EE.UU. el debate sobre la seguridad nacional y las implicancias antes señaladas permanecen sin ser resueltas. No hay consenso en cuestiones claves de la seguridad internacional.

Esta falta de resolución del debate en los EE.UU. permite que a los países latinoamericanos la oportunidad única de establecer una relación más equitativa con dicha potencia. La más efectiva forma para los países latinoamericanos de incrementar su influencia tanto en asuntos internacionales como

hemisféricos es a través de su apoyo al sistema internacional emergente.

El más efectivo mecanismo para obtener sus metas minimizando la hegemonía de los EE.UU. es a través de la cooperación multilateral, sea a través de la OEA o bien, a través de grupos ad hoc, basados en intereses comunes previamente acordados. Para las naciones de América Latina la colaboración multilateral se constituye de hecho en un interés nacional. Las medidas de confianza mutua, en este contexto se constituirían en un mecanismo efectivo para reducir las tensiones que pudiesen surgir en la región y permitan abrir mayores espacios para los países de la región en el sistema internacional y mayor autonomía en la definición de su seguridad nacional.



GLOBALIZACIÓN Y ESTRATEGIA EN AMÉRICA

ISABEL JARAMILLO, CEA



El hemisferio occidental traduce, a escala continental, la problemática de la globalización y de las contradicciones entre norte y sur. En este contexto, se intenta rearticular y redefinir la relación de EE.UU. con el resto del continente. Se hace necesario de este modo, identificar los problemas que serán relevantes a la seguridad continental en la post-guerra fría.

En el contexto del binomio Geografía y Seguridad, se parte de la base de reconocer ciertas áreas estratégicas: Caribe, Centroamé-

rica, Sudamérica. Son comunes los desafíos del desarrollo social, la necesidad de integración y el pluralismo en el marco de la diversidad regional.

Las amenazas a la estabilidad regional se vinculan a condiciones económicas que pueden generar ingobernabilidad. A su vez, se evidencian diversas **percepciones de amenazas** de acuerdo a la subregión que se trate. Los temas comunes al hemisferio, aunque con diferentes grados de relevancia, son las migraciones, el narcotráfico, la no-proliferación de armamentos,

la seguridad nuclear y la seguridad colectiva.

Es evidente la disposición al diálogo internacional por parte de Cuba en lo que se refiere a temas vinculados a la seguridad. La creación de un escenario propicio al entendimiento mutuo pasa por mayores medidas de confianza ya que son un elemento fundamental en el desarrollo de un ámbito hemisférico seguro.

LA AGENDA DEL SISTEMA INTERAMERICANO

OLGA PELLICER, INSTITUTO MATÍAS ROMERO

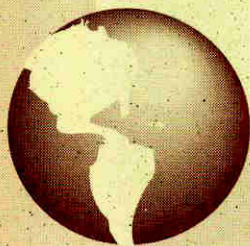
Un tema importante a analizar en la post-guerra fría se refiere a la reflexión sobre la seguridad internacional y sus implicancias en el hemisferio. En la práctica el andamiaje jurídico hemisférico en esta materia no ha funcionado (TIAR). Entre los principales países de la región

también se da una falta de confianza respecto de una eventual manipulación en la aplicación de dicho tratado por parte de EE.UU. Parece obvio que el sistema carece de legitimidad lo que nos lleva a señalar que falta de un sistema que permita garantizar mediante normas y procedimientos el tema de la seguridad colectiva.

A partir de la propuesta del secretario general de la ONU, Boutros Ghali se da la posibilidad de un resurgimiento del interés por ampliar la participación de los mecanismos regionales de seguridad. De ese modo hay algunas reflexiones que apuntan a ampliar el rol de la OEA en términos de seguridad regional. Frente a esta situa-

ción, existe una gran heterogeneidad de respuestas de los países tanto respecto de sus propios desarrollos económicos, como del rol de las fuerzas armadas y de la vinculación con estados o regiones extra-continenciales.

Las grandes diferencias de procesos económicos, políticos e institucionales dificultan el encontrar una percepción única. Pero además un segundo problema que dificulta encontrar este consenso es que en América Latina –salvo algunas excepciones– no hay una tradición de pensamiento político y estratégico más global. La pregunta es que si la propuesta de Naciones Unidas, la presión que está ejerciendo Canadá por mayo-



res definiciones hemisféricas, las recientes sugerencias de políticas hechas por FLACSO-Chile sobre seguridad cooperativa, van a generar efectivamente un pensamiento más elaborado.

Otro tema tratado en la OEA es el de la Junta Interamericana de Defensa, que también suscita debate. A pesar de la ausencia de posiciones comunes en materia de seguridad se han dado avances. Hoy vemos que el sistema interamericano se está moviendo hacia definiciones de seguridad que incorporan a la democracia como un tema que puede impulsar la seguridad colectiva. No obstante que la OEA no puede aplicar directamen-

te sanciones hay un avance en la Declaración de Santiago. Además, en la región se ha inaugurado una tenencia de intervención de Naciones Unidas en la resolución de conflictos regionales y locales. En el caso particular mexicano, las operaciones de mantenimiento de la paz de segunda y tercera generación se ven con mucha cautela, pero en América Latina la lectura respecto del tema de Naciones Unidas puede variar.

Finalmente, el rol de EE.UU. es otro punto de la agenda que siempre está presente en la región. La pregunta es si el nuevo orden mundial podría suponer una nueva relación en el hemisferio y si es

posible encontrar percepciones comunes para llegar a algún acuerdo tal como se sugiere en la propuesta de seguridad cooperativa. Al respecto se han señalado algunas interrogantes ante dicha propuesta tales como: la tradicional política de EE.UU. de imponer su propia agenda de seguridad; segundo, prevenir el surgimiento de nuevas formas de dominio de EE.UU. sobre la región; tercero, incorporar más a Canadá que podría facilitar el diálogo entre América Latina y EE.UU.; y, cuarto, que pudiera ser riesgoso ampliar el concepto de seguridad a áreas que no están vinculadas directamente con la defensa.



LAS RELACIONES CIVIL-MILITARES: UN DILEMA PENDIENTE

HERNÁN YÁÑEZ, CEA

En la mayoría de los países sudamericanos, las transiciones hacia regímenes post-autoritarios parecen haber recorrido un largo trecho y los gobiernos civiles enfrentan ahora los retos de la consolidación. Los promotores de estados de excepción de cualquier signo no cuentan ahora con bases sociales o políticas significativas en Sudamérica.

El último ciclo electoral en la subregión, particularmente desde 1991, puede ser visto como una confirmación del proceso democratizador, con el resultante relevo de los gobiernos civiles por la vía constitucional. Sin embargo,

no pocos gobiernos sudamericanos se han visto sometidos a lo largo de estos años a un marcado desgaste, derivado de los efectos sociales de los severos ajustes en curso. Alza del costo de la vida, corrupción y en algunos casos crisis de gobernabilidad han afectado en forma disímil a los países del área.

Después de una década de concluidas las experiencias autoritarias, los nuevos gobiernos post-autoritarios no han conseguido limitar definitivamente a las FF.AA. a sus roles profesionales, las que han seguido incidiendo en los temas claves de las agendas nacionales de la política interior y exterior. Las corporaciones castrenses no proponen o respaldan

otras alternativas de poder ante los gobiernos constitucionales. Poseen, no obstante, autonomía y correspondiente capacidad para tratar vis-à-vis a las autoridades legalmente establecidas. Una deslegitimación de las instituciones democráticas pudiera llegar a favorecer, en algunos casos, tentativas de salidas por la vía de regímenes no democráticos o bien, facilitar significativas ampliaciones de las prerrogativas castrenses, por lo que no es posible obviar la cuestión de cómo evitar la pérdida de gobernabilidad en sus países.





GOBERNABILIDAD Y CIUDADANÍA

ENRIQUE CORREA, FLACSO-CHILE

La gobernabilidad pareciera ser un concepto que orienta buena parte de las preocupaciones de los gobernantes de América Latina. En su origen como concepto tuvo un sesgo claramente conservador ya que apuntaba solamente a la construcción de institucionalidades fuertes y políticas de neutralización de amenaza críticas a la estabilidad. En la medida en que hemos experimentado procesos, a lo menos formales, de consolidación democrática, la gobernabilidad se torna compleja y apunta a lo menos a tres objetivos:

- Construcción de estados de alta legitimidad capaces de acoger y expresar la diversidad de su sociedad.
- Generación de políticas de estado que trasciendan el período de tiempo de un gobierno e involucren a todo el arco de corrientes significativas del país. Para ello se requiere la transformación del adversario o el oponente. O dicho de otro modo, la construcción de una vida social en la que los conflictos se resuelvan sin convertirse en confrontación o crisis.
- Fortalecimiento de la sociedad y creación de espacios que permitan al ciudadano participar en los asuntos públicos, interve-

nir en el diseño de políticas públicas y fiscaliza a sus gobiernos.

Gobernabilidad quiere decir dejar atrás el esfuerzo por la derrota total del adversario y asumir la aceptación de su derecho a existir de manera legítima. La gobernabilidad es un pacto de equilibrio, entre fuerzas, que por lo general se ha confrontado y se ha confrontado duramente. Los pactos democráticos; la apertura de la economía el mercado y la lucha contra la pobreza son la base de políticas de acuerdo que construyan coaliciones societales que fortalezcan al país y a la ciudadanía. La gobernabilidad tiene otras dimensiones, como es la del restablecimiento de la soberanía del Estado en un mundo cada vez más globalizado. Ahora bien, la soberanía requiere de un componente de fuerza materiales o militares. Pero ella no puede ser reducida solamente a ese plano.

No podemos gobernar los países a espaldas de la globalización del mercado. No hay crecimiento sin inserción en un mercado cada vez más competitivo en donde más que batalla de productos, hay una pugna de inteligencia y de calidad del país como tal en toda su dimensión, económica, de integración política y social, de educación y de equidad. En definitiva, mientras más compartido sea el proyecto nacional más propio, nacional y soberano será la inte-

gración del país al mercado mundial y más alta su capacidad de extraer beneficios en sus acuerdos económicos bilaterales y multilaterales.

Reflexiones finales

- 1ª Se requiere soberanía del Estado. Calidad técnica, fuerza y estabilidad de la decisión y respetabilidad de sus actos.
- 2ª La equidad, como el equilibrio medioambiental, el combate a la corrupción, o el narcotráfico, no es sólo un imperativo ético, sino una condición del crecimiento y de la competitividad en los mercados mundiales.
- 3ª Los Estados son fuertes y las sociedades despliegan capacidad de iniciativa cuando es fuerte la fe pública y la credibilidad de los gobernantes.
- 4ª Una condición básica de la gobernabilidad en las democracias modernas es el fortalecimiento de la ciudadanía en su ingerencia en los asuntos públicos y en su capacidad de intervenir en el diseño de las políticas públicas. El sujeto principal de la democracia no es el Estado sino el ciudadano.

