

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO

Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme, CLADDE

Instituto de Investigaciones en Relaciones Internacionales, IPRI
Fundación Alexandre Guzmán

FLACSO Biblioteca

**CHILE Y BRASIL
DESAFIOS DE LA CUENCA DEL PACIFICO**

ESTUDIO ESTRATEGICO DE AMERICA LATINA
1994/1995

La publicación de este libro y la elaboración de las tendencias regionales, las estadísticas y algunos de los artículos aquí publicados, ha sido realizada gracias al apoyo de la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas. Así también FLACSO-Chile ha contado con el apoyo de la Fundación Andrew Mellon. Este Anuario recoge los resultados de actividades conjuntas desarrolladas por el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile y la Fundación Alexandre Guzmán del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Algunos trabajos corresponden a la red de investigadores del Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (CLADDE).

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

FLACSO-Chile; CLADDE; IPRI, Fundación Alexandre Guzmán / Chile y Brasil Desafíos de la Cuenca del Pacífico. -- Santiago, Chile: 1995.
325 p.; graf., cuadros.--Estudio Estratégico de América Latina 1994-1995.

ISBN: 956-205-083-1

<1994-1995> <SEGURIDAD HEMISFERICA> <MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA>
<SEGURIDAD REGIONAL> <POLITICA DE DEFENSA> <RELACIONES ASIA PACIFICO>
<FUERZAS ARMADAS> <AMERICA LATINA> <BRASIL> <CHILE>
<CUENCA DEL PACIFICO>

355/C397ch

355
F 5194

Diseño de portada : Osvaldo Aguiló
Coordinación Banco de
Datos Seguridad Regional: Paula Pardo

Copyright FLACSO - CLADDE - IPRI, FUNDACION ALEXANDRE GUZMAN
FLACSO-Chile:

Leopoldo Urrutia 1950, Santiago
Fax: 562-225-4687, 562-274-1004
Tel: 225-7357, 225-6955

Producción editorial: M. Cristina de los Ríos

Inscripción N° 95.096
Impresión: AGD Impresores
Salvador Sanfuentes 2248
Santiago

Se terminó de imprimir en
diciembre de 1995

IMPRESO EN CHILE /PRINTED IN CHILE

INDICE

INTRODUCCION	i
I SEGURIDAD HEMISFERICA Y MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA	
REDEFINIENDO LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL HEMISFERIO OCCIDENTAL: EL ROL DEL MULTILATERALISMO, Joseph S. Tulchin	3
ESQUEMAS DE SEGURIDAD REGIONAL: UNA PERSPECTIVA COMPARADA, David R. Mares	9
LA SEGURIDAD HEMISFERICA COOPERATIVA DE POST-GUERRA FRIA, Augusto Varas	25
AMERICA LATINA: CONCERTACION POLITICA Y SEGURIDAD REGIONAL, Francisco Rojas Aravena	65
NUEVAS PROPUESTAS DE SEGURIDAD EN AMERICA LATINA, Jaime Acuña Pimentel	85
A SEGURANÇA: EVOLUÇÃO DO CONCEITO, INTERAÇÕES COM MEDIDAS DE AQUISIÇÃO DA CONFIANÇA MUTUA E PROPOSTAS PARA A SEGURANÇA INTERNACIONAL NA AMERICA LATINA, Gen. Bda. Sylvio Lucas da Gama Imbuzeiro	93
NOVAS PROPOSTAS PARA A SEGURANCA NA AMERICA LATINA, René Armand Dreifuss	103
LA POLITICA DE DEFENSA DE CHILE EN EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD EN AMERICA LATINA, Gonzalo García Pino	107
LA VISION CHILENA EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD, Gral. Alejandro Medina Lois	113
II BRASIL Y CHILE FRENTE A ASIA-PACIFICO	
EL PESO DE LLEGAR TARDE: BRASIL FRENTE AL "MODELO ASIATICO", Gilson Schwartz	127
EL PACIFICO NORTE: UN DESAFIO PARA LAS DIPLOMACIAS BRASILEÑA Y CHILENA, Amaury Banhos Porto de Oliveira	137
ASIA DEL PACIFICO: PACIFICO NORTE VISION BRASILERA: EL ASPECTO DE SEGURIDAD, Claudia D-Angelo	147

LA POLITICA EXTERIOR CHILENA HACIA LA CUENCA DEL PACIFICO, Carlos Portales Cifuentes	153
PERSPECTIVAS ECONOMICAS DE LA CUENCA DEL PACIFICO NORTE: VISION DESDE CHILE, Roberto Mayorga L. y Wally Meza S.M.	169
EL CRECIENTE PAPEL ECONOMICO DE JAPON EN CHILE, María Elena Valenzuela y Augusto Varas	179
EL DESARROLLO ASIATICO Y SU IMPORTANCIA PARA CHILE, Leopoldo Durán Valdés	189
III TENDENCIAS REGIONALES Y SUBREGIONALES DEL GASTO MILITAR	199
IV FUERZAS ARMADAS Y RELACIONES MILITARES	
Argentina	209
Belice	215
Bolivia	219
Brasil	225
Chile	231
Colombia	237
Costa Rica	243
Cuba	247
Ecuador	251
El Salvador	255
Guatemala	259
Guyana	263
Haití	267
Honduras	273
Jamaica	277
México	281
Nicaragua	287
Panamá	291
Paraguay	295
Perú	299
República Dominicana	305
Surinam	309
Trinidad y Tobago	313
Uruguay	317
Venezuela	321

AMERICA LATINA: CONCERTACION POLITICA Y SEGURIDAD REGIONAL

Francisco Rojas Aravena

El Grupo de Río ha cumplido una importante función en el ámbito de la seguridad regional y hemisférica. En sus orígenes ayudó de manera decisiva a desactivar el conflicto centroamericano y posteriormente ha generado un nivel de entendimiento que ha permitido superar situaciones de tensión entre los países de la región. El mecanismo de concertación política latinoamericano tiene un valor en sí mismo, es parte de las acciones efectivas de una diplomacia preventiva. Sin embargo, con el fin de la guerra fría se generan oportunidades para avanzar de manera decisiva en el ámbito de la seguridad regional. Alcanzar un mayor nivel de estabilidad, superar los problemas de orden vecinal requiere de los países latinoamericanos y de sus mecanismos de concertación política nuevos pasos, nuevas iniciativas. El desarrollo de políticas que congreguen la voluntad regional y se transforme en acciones concretas verificables, es una opción que puede ser tomada y ejecutada en el presente.

El fin de la guerra fría hizo perder significado a las entidades globales y las lealtades asociadas al conflicto bipolar. En este sentido, el carácter preventivo del Grupo de Río para evitar la intromisión y el conflicto de las superpotencias en la región, ha quedado superado. Sin embargo, la identidad global en torno a encontrar soluciones latinoamericanas a los problemas latinoamericanos, sigue estando vigente.

Construir una comunidad de intereses en un contexto de globalización creciente, exige reafirmar identidades pero a la vez generar oportunidades en las distintas esferas de acción. Hoy día las mayores opciones se presentan en el ámbito económico. Sobre la base del regionalismo abierto, América Latina puede definir un perfil y una asociación de lealtades en la región que le permitan una inserción más eficiente. Una de las tareas pendientes es cómo avanzar desde la nueva apertura en el ámbito económico a la concreción de oportunidades en un proyecto estratégico de desarrollo. Ello presupone valores compartidos, la construcción de sistemas institucionales, la generación de mecanismos operativos y el desarrollo de políticas específicas.

Avanzar en la seguridad cooperativa presupone afianzar los sistemas democráticos, tanto como valor compartido en la región como práctica efectiva de sus sistemas políticos. Esta comunidad valórica es la clave desde donde se sustenta la cooperación y se diseminan acciones con un carácter integrador en los diferentes ámbitos, incluida la seguridad. La región tiene ante sí la oportunidad de la concertación y la complementación y la incertidumbre si será capaz de alcanzarla.

En este trabajo se puede analizar el esfuerzo regional para alcanzar compromisos en el ámbito de la seguridad. Todos estos avances deben ser destacados, pero falta aún por definir cómo se abordarán en el futuro. Se requiere un cambio cualitativo: cómo pasar de los consensos valorativos -en algunos casos retóricos- a las acciones efectivas. Los ejemplos

se evidencian con gran fuerza. Centroamérica no ha logrado consolidar su paz y pese a las declaraciones del conjunto de los actores, no ha podido suscribir un acuerdo efectivo y verificable en el ámbito de la seguridad. La gobernabilidad es un tema nuevo que afecta a los dos países mayores de la región. Los retrocesos en el proceso democrático en la Cuenca del Caribe, no han podido re-encauzarse en la senda democrática.

La concertación política regional ha cumplido un rol crucial de interlocución con los principales actores del sistema internacional, pero con una carencia inexplicable, la falta de diálogo con Estados Unidos. En efecto, el Grupo de Río ha mantenido un fructífero diálogo con la Comunidad Europea, con Japón, con la República Popular China y con ASEAN; sin embargo, hasta el momento no ha habido una interlocución con el principal actor hemisférico.

Desde el punto de vista del análisis global, el Grupo de Río aparece con un déficit operacional importante. Ello se refleja en la incapacidad de decantar una serie de temas de la agenda, lo que lleva a que, como conglomerado regional, se tenga una política reactiva mas que una acción propositiva.

Por otro lado, la comunidad valorativa no significa acción operacional conjunta. Hoy cruzan a la región concepciones diversas sobre cómo efectivizar el apoyo a la democracia y los mecanismos de respuesta inmediata cuando deben transformarse en acciones que se enmarcan dentro de lo que en el presente se denomina derecho a la injerencia. Este, en la práctica histórica latinoamericana, aparece con reminiscencias de lo que en las primeras décadas de este siglo se denominó el principio de no reconocimiento. Por otra parte, la falta de focalización lleva a que se confundan, tanto en la definición de la agenda como en las posibles definiciones de política, acciones que tienen que ver con planos distintos: la Agenda de Paz, la Agenda Política y la Agenda para el Desarrollo. Estas superposiciones, lejos de reforzar las opciones, tienden al inmovilismo. El interés en los dividendos para la paz aparece como un tema recurrente, pero hay pocas políticas que lo viabilicen. Pasar de la situación de guerra fría a la nueva etapa de post-guerra fría, requiere una redefinición de la agenda de las instituciones y los mecanismos operativos y una definición de políticas adecuadas.

América Latina ha desarrollado una importante práctica de diplomacia de seguridad, de acuerdos bilaterales y multilaterales para la solución de conflictos. En los últimos años, las negociaciones limítrofes se han incentivado y en muchos casos se ha arribado a soluciones duraderas, y en otros se ha establecido un camino para avanzar en el proceso de solución. En este sentido se pueden destacar los acuerdos entre Honduras y El Salvador, Guatemala-Belice, Colombia-Venezuela, Perú-Ecuador, Perú-Chile, Chile-Bolivia, Argentina-Chile y Argentina-Reino Unido.

En estos desarrollos de carácter cooperativo, se pueden visualizar que en su éxito aparecen algunos principios orientadores. Tres de ellos tienen particular importancia en el

término de los conflictos. Ellos son la acomodación, la transformación y la innovación¹. *La acomodación* reconoce la legitimidad de los objetivos de las distintas partes; *la transformación* reafirma el incremento del uso de medios diplomáticos; y *la innovación*, busca generar los medios para alcanzar un acuerdo negociado. Estos principios, se entrelazan con las condiciones y el momento de maduración de una negociación² y al objetivo de que ésta sea de beneficio mutuo. La maduración está condicionada por la articulación de cuatro factores: el colapso de la situación original, la eliminación de fórmulas alternativas, el reajuste de las relaciones de poder, y la identificación de una fórmula, incluido un camino de transición. El fin de la guerra fría produjo el cambio de la situación anterior y el reajuste de las relaciones de poder, se han identificado algunas fórmulas pero aún son competitivas. No existe un derrotero generado en forma consensual. El rol del *Grupo de Río* está fuertemente afincado en la idea de que tiene la oportunidad y la capacidad para construir el consenso necesario que culmine con un acuerdo de seguridad regional que necesariamente posee un referente hemisférico.

El establecimiento de regímenes de cooperación para la paz, y para el control de armas, que tengan un carácter no ideológico, multinacional y enfocado en los resultados debería ser uno de los puntos en los cuales se focalizara el Mecanismo de Concertación Política regional. Se debe evitar la tentación de la espectacularidad y avanzar por las oportunidades de una construcción modular. Es sobre la base de avances sucesivos que se producirán cambios espectaculares, más que un sólo acuerdo global.

Durante los años iniciales de la década de los noventa y como parte del proceso de articulación y concertación entre gobiernos democráticos, se ha desarrollado una intensa actividad de diplomacia militar, que se expresa en visitas, consultas, intercambios, medidas de confianza mutua, llegando a establecerse formas de cooperación entre industrias militares.

Este panorama si bien positivo, tiene espacio para producir un salto cualitativo en la extensión, variedad y profundidad de los acuerdos. Ello implica sistematizar los acuerdos existentes y buscar en el marco de la democracia regional, la estructuración de un régimen comprensivo en el ámbito de la seguridad.

En el campo del control de armas, la región puede pasar desde un acercamiento competitivo, a uno de carácter cooperativo³. El acercamiento cooperativo está guiado por la convicción de que es posible escapar del dilema de la seguridad, por medio de políticas

¹ Allan E. Goodman y Sandra Clemens Bogart, *Making Peace. The United States & Conflict Resolution*. Westview Press, Case Studies in International Affairs. Boulder, Colorado. 1992.

² William Zartman, "Ripening Conflict, Ripe Moment, Formula and Mediation"; en Diane Bendahmane y John W. McDonald Jr., *Perspectives on Negotiation: Four Case Studies and Interpretations*. Washington: U.S. Department of State, Foreign Service Institute, 1986.

³ Ivo H. Daalder, *Cooperative Arms Control: A New Agenda for the Post-Cold War Era*. Center for International Security Studies at Maryland, School of Public Affairs, University of Maryland. 1992.

comunes, cooperativas, o de seguridad mutua. Esta perspectiva, en el control de armas, y más en general en la conceptualización de seguridad de uno depende de la seguridad de los otros, y viceversa. Para avanzar hacia la construcción de sistemas de seguridad y de control de armas cooperativo, la estabilidad política y la cooperación política son fundamentales.

La región latinoamericana, estableció un sistema de concertación política, que coordina las percepciones y acciones en los distintos ámbitos -incluido el de la seguridad- en el Grupo de Río. La concertación latinoamericana ha tenido avances importantes en diversos ámbitos, en particular en la interlocución política. Sin embargo, las diferencias en puntos sensitivos de la Agenda de Seguridad -Guerra del Golfo, Fuerzas de Paz de Naciones Unidas- permiten señalar que en la esfera de la seguridad no se han tomado todas las oportunidades generadas por la post guerra fría. Para poder tomarlas, es preciso consolidar una posición regional que refleje una común percepción de los problemas y de los objetivos a alcanzar por la región y por cada uno de los países.

El Grupo de Río ha propuesto la constitución de dos regímenes internacionales, uno de ellos busca establecer principios, normas y regular conductas, en el caso del narcotráfico; y el otro, busca hacerlo en el ámbito de las armas de destrucción masiva. En ambos casos, se enfatiza un enfoque de carácter cooperativo, que privilegia la asociación multilateral. La debilidad fundamental está vinculada al seguimiento y capacidad de implementación de estas propuestas presidenciales.

El sistema interamericano de seguridad, se encuentra en tránsito entre un antiguo orden que tenía altos grados de predictibilidad, hacia un nuevo orden que aún se encuentra en construcción. En él se mantienen con fuerza algunos temas del pasado, en particular, los referidos a las percepciones de amenazas de carácter vecinal, pero adquieren también fuerza dos temas no tradicionales, la estabilidad política democrática y el establecimiento y desarrollo de fuerzas de paz.

La construcción de un régimen de seguridad comprensivo en el hemisferio y en la región, permitiría avanzar simultáneamente en cada uno de los temas generales y en la creación de regulaciones globales. Por medio de regímenes funcionales se podrían profundizar los acuerdos, en aquellos aspectos en donde la voluntad y espacio político así lo permitan.

El sistema internacional a inicios de los años noventa se encuentra en transición, el orden global aún se encuentra supeditado por el arrastre de muchos temas del antiguo orden y sus poderes, en un contexto en el que las superpotencias y las grandes potencias ven reducidas su capacidad para regular el cambio. Las nuevas tendencias aparecen con gran fuerza y producen cambios profundos, con una rapidez inusitada. La característica central de las nuevas relaciones internacionales es la competitividad en lo económico, sin que se definan y decanten aún las políticas de poder o de cooperación para la paz en lo político. La transición en el sistema internacional está caracterizada por el cambio desde las relaciones internacionales de seguridad a las relaciones internacionales de mercado. Ello repercute en el posicionamiento de los actores y en la definición de políticas. No se han consolidado las

tendencias que definirán el nuevo mapa de poder global y la forma en que buscará estabilizarse, ni los efectos sobre regiones no centrales.

En el caso de América Latina, a los grandes hechos que han cambiado la configuración global se deben añadir algunas características propias que asumen estas tendencias globales, al desarrollarse en un marco regional de gran heterogeneidad. Dos grandes cambios globales y dos procesos regionales tienen fuerte incidencia en Latinoamérica. Los cambios globales se refieren al fin de la Guerra Fría y el colapso del sistema soviético; los procesos regionales se vinculan a la redemocratización y a los programas de ajuste y la regulación del mercado. En el primer aspecto la consecuencia es que la región tanto de hecho como formalmente quedó ubicada en un área de un solo poder. América Latina, en materias de seguridad, tiene un referente internacional unipolar. El segundo proceso central de la región en los últimos años ha sido el de la redemocratización. En América del Sur no parece haber propuesta política alternativa a la democracia. Más allá de su debilidad, de los condicionamientos de la transición, de las amenazas que en algunos países ejercen las fuerzas terroristas y mafias de traficantes de drogas o de resabios autoritarios, no existe hoy ninguna otra alternativa viable, capaz de generar confianza, obediencia y gobernabilidad, con respaldo local y reconocimiento internacional. Con ello las opciones para establecer políticas sectoriales de coordinación se amplían. La extensión y permanencia de estos procesos es algo nuevo en la región. Después de muchas décadas, en algunos casos después de medio siglo, se ha producido el recambio de un presidente por otro, por medio de elecciones y al término del período presidencial anterior. Este es un hecho inédito en la historia política de la post guerra de la región.

El optimismo democrático recorre el mundo. El cambio global y regional se manifiesta con fuerza en una concordancia sobre ciertos valores y principios básicos. No obstante, un mayor peso de la concordancia no significa que la concertación -comunalidad de percepciones y coordinación de acciones- sea un resultado automático. El tránsito de una situación a otra se define por la voluntad política de los actores de coordinar sus acciones. Concertarse significa "amarrar" ciertas políticas, un determinado comportamiento. Un fuerte incentivo se produce cuando hay un sentido de urgencia. Ante la necesidad de resolver un conflicto agudo o una situación de tensión que amenaza con desbordarse surgen alternativas directas o por medio de terceros actores para resolver la disputa. El sentido de urgencia moviliza y proyecta la necesidad de articular y concertar políticas. Prevenir situaciones de riesgo significa ir más allá de cada tema particular y generar objetivos cooperativos de carácter estructural. Es desde esta perspectiva que creemos que se debe priorizar lo político. Priorizar lo político posibilita mirar a largo plazo al fijarse un derrotero y objetivos que se busca alcanzar; pero también permite mirar la coyuntura al resolver los problemas más cercanos.

El proceso de redemocratización es correlativo a la creciente universalización de valores occidentales fundamentales. Un resultado de este proceso global es el surgimiento de una solidaridad internacional vinculada a los valores universales, surge una solidaridad democrática que se expresa en resoluciones y acuerdos intergubernamentales. La resolución de la Organización de Estados Americanos, sobre la democracia, el Compromiso de Santiago, de junio de 1991 es un claro ejemplo de lo señalado. En el ámbito económico la

idea fuerza es reforzar las estructuras que aseguran un espacio al mercado, en donde la primacía la tengan los agentes privados. Adecuarse a estos cambios ha significado un proceso de redefinición de los espacios y roles del Estado y de los actores y agentes políticos, económicos y sociales.

Este conjunto de tendencias poseen una cualidad particular: el refuerzo de las acciones multilaterales en el hemisferio. Estas tendencias son convergentes en lo hemisférico y en lo regional latinoamericano. Durante muchos años las políticas impulsadas por Estados Unidos fueron resistidas o no contaron con el apoyo de países claves de América Latina. De igual forma, muchas iniciativas y perspectivas de la región no tuvieron acogida en Washington. Hoy la conjunción de eventos globales y regionales pueden permitir un espacio para la convergencia. La estructuración de diversos regímenes en ámbitos muy diversos puede transformar esa oportunidad en posibilidad de establecer un nuevo patrón de relación hemisférico y regional.

La tendencia central es a la eliminación de la confrontación global que se expresaba en la contención bipolar. Las temáticas de la cooperación tienen primacía pero en un contexto en donde los principales actores han tendido a concentrarse en la resolución de sus problemas domésticos⁴.

La cooperación ha sido el fundamento de la construcción social, ella existe y se refuerza. La civilización se basa en ella. Aún en medio del conflicto bipolar la cooperación era necesaria para evitar errores de apreciación. Si no hubiese existido esta cooperación básica las posibilidades de destrucción del planeta hubiesen aumentado⁵. Las opciones para establecer formas de cooperación internacionales, en especial las que se vinculan a la necesidad de incrementar las alternativas de carácter horizontal se verán reforzadas con el fin del conflicto bipolar y el paradigma en el cual se sustentaba. Sin cooperación siempre los resultados serán subóptimos.

Los cambios afectan de diversas maneras a las dos grandes áreas que a su vez contienen propuestas de vinculación y concertación diferentes. En el área norte de América Latina los cambios que dicen relación con la mayor gravitación que poseen los Estados Unidos, a diferencia del área sudamericana en donde el peso de otros actores tiene una magnitud significativa. Esto se expresa en el ámbito político, económico, comercial y de seguridad. La región norte de América Latina contiene diversos proyectos y procesos de concertación. Se está constituyendo un régimen internacional comercial de incidencia estructural con el TLC/NAFTA. Hay una búsqueda de espacios de inserción en medio de la competencia y la incertidumbre. Tres procesos deben ser destacados: a) Los vínculos de concertación económica y comercial de México con Estados Unidos en el contexto del Acuerdo de Libre Comercio en América del Norte. b) La nueva integración centroamericana

⁴ Richard Rosecrance, "A new Concert of Powers". En *Foreign Affairs*, Vol. 71, N° 2. Primavera de 1992. Ciudad, 1992.

⁵ Robert Axelrod, *The evolution of cooperation*. Basic Books, Inc. New York. 1984.

organizada en torno al Sistema de la Integración Centroamericana. c) La Comunidad del Caribe. Desde el punto de vista de los temas de seguridad al desaparecer la amenaza del "otro bloque", quedan los desafíos políticos y de estabilidad que estaban presentes antes de la guerra fría y que se prolongan más allá de ella. Dos temas con implicancias de seguridad son los más significativos en la Cuenca del Caribe, el narcotráfico y las migraciones. El primero puede llegar a poner en cuestión la capacidad de ejercer soberanía en los pequeños estados de la región o bien segregar de hecho partes del territorio nacional del control estatal. El tema migratorio se vincula a las oportunidades de progreso y expectativas de los estados de la Cuenca en relación a los países de mayor desarrollo. Estos buscan aplicar políticas de "contención" y seguridad más que asumir el desafío de la cooperación para la democracia y el desarrollo como opciones de política.

En la región sur los proyectos y procesos tienen sentidos diversos. En el caso del Pacto Andino el proyecto no logra concretarse, el proceso no ha superado su crisis y genera fuerzas centrífugas. Colombia y Venezuela se unen a México en el Grupo de los Tres. Bolivia mira con interés al Mercosur. En el área sudamericana el proyecto de mayor significación es el MERCOSUR. Este se produce en forma paralela a un incremento de los procesos de interrelación bilateral. Chile se encuentra a la expectativa y avanza en sus relaciones bilaterales con las mayores economías de la región. Un punto de vinculación entre las dos áreas es el Grupo de Río.

Reconstituir a la región como actor presupone como elemento clave la búsqueda y la construcción de la cooperación regional como proyecto político. Este debe corresponder a una decisión política, a partir del reconocimiento de la variedad de situaciones y de los intereses que ellas reflejan. Poder establecer políticas de concertación implica reconocer esa diversidad, identificar intereses comunes y manifestar la voluntad política de concertarse y establecer los mecanismos operativos para viabilizarla. La cooperación regional puede permitir adecuar los escasos recursos y medios a los objetivos que se quieren alcanzar. La cooperación puede permitir generar mejores espacios para la negociación. La fuerza no es la fuente de poder de la región, sino su capacidad de concertarse en diversidad.

Los resultados de una política de cooperación para la seguridad internacional

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

Uno de los mayores peligros en el campo del control de conflictos estratégicos lo constituye la proliferación de armamentos nucleares. América Latina manifestó su voluntad de ser una zona libre de armas nucleares por medio del Tratado de Tlatelolco hace más de un cuarto de siglo. Esta situación se alcanzará recién a fines de 1993, en la reunión de OPANAL, en donde se ratificará el protocolo modificado en Tlatelolco. Luego de esto la región pasará a ser desnuclearizada. La plena vigencia del tratado estaba puesta en cuestión

como producto de la no suscripción, ratificación o salvaguardas establecidas por Argentina, Brasil, Chile y Cuba. El Acuerdo suscrito por Argentina y Brasil, en Foz de Iguazú, el 28 de noviembre de 1990, mediante el cual ambos gobiernos renunciaron formalmente a construir armas nucleares marcó un cambio fundamental en la región y en el hemisferio. Este acuerdo fue saludado por Chile como un paso decisivo en el tema de la desnuclearización regional. Cuba cambió, desde 1991, su posición tradicional sobre el tema y expresó su disposición a incorporarse a Tlatelolco, en la medida en que este régimen reflejara al conjunto de la región⁶. Cabe destacar que esta renuncia argentino-brasileña fue realizada cuando ambos países ya han alcanzado el dominio de los conocimientos y completado el control técnico de los procesos que podrían haber posibilitado la construcción de artefactos nucleares para usos no pacíficos.

Pero los avances no se limitan a la búsqueda de desnuclearización de la región, van más allá. Los consensos también alcanzan a la proscripción de las armas químicas y biológicas. En la *Declaración de Cartagena*, suscrita el 4 de diciembre de 1991, los gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela expresan su compromiso de renunciar a la posesión, producción, desarrollo, uso, ensayo y transferencia de todas las armas de destrucción en masa, sean estas nucleares, bacteriológicas (biológicas) tóxicas y químicas y abstenerse de almacenar o adquirir tales armas. Anunciaron la voluntad de ser signatarios originales de una convención sobre la prohibición de estas armas. Un compromiso similar fue suscrito, el 5 de septiembre de 1991, por los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile, y al cual se adhirió el gobierno de Uruguay. El *Compromiso de Mendoza* recoge el consenso de estos países y su voluntad de establecer la prohibición completa de producir, desarrollar, almacenar, adquirir o transferir armas químicas y biológicas.

Con ello la región sudamericana estableció acuerdos vinculantes que la transforman en una región libre de dos armas de destrucción masiva, atómicas y químicas/bacteriológicas. Es decir se estableció un *régimen de limitación de armamentos*, de carácter funcional. Para su plena eficacia deben cumplirse con los principios más generales de universalidad/regionalidad y establecerse los mecanismos de control y verificación⁷.

Los avances reseñados son significativos pero pueden incrementarse. Hay que superar las herencias del pasado, entre ellas se encuentran el sistema interamericano de defensa y los órganos de decisión política en cuestiones de seguridad. El TIAR fue un instrumento de la política norteamericana como lo muestra el hecho que prácticamente la

⁶ Esta opinión del gobierno de Cuba se manifestó durante la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Guadalajara, México, 1991.

⁷ Brad Roberts, *Chemical Disarmament and U.S. Security*. Westview Press & Center for Strategic and International Studies. Boulder, Colorado. 1992.

totalidad de sus actuaciones se circunscribieron al área de la Cuenca del Caribe⁸, área privilegiada de focalización de los temas de seguridad estadounidenses. Desde las más diversas perspectivas se ha destacado que el TIAR no cumplió con sus propósitos hemisféricos, como tampoco lo hicieron los organismos militares establecidos como la Junta Interamericana de Defensa y el Colegio Interamericano⁹. Pero este no fue sólo un problema de los organismos militares sino del conjunto de la institucionalidad generada bajo las premisas y paradigmas de la guerra fría. La OEA no cumplió ningún rol de significación en las décadas pasadas en los grandes problemas que aquejaron a la región entre los que se destacaron el conflicto de las Malvinas, la crisis centroamericana, las acciones unilaterales de Estados Unidos en la región del Caribe y las tensiones limítrofes en el Cono Sur. Los supuestos de la organización se mostraron falsos, imposibilitando su accionar en esta temática de alta sensibilidad¹⁰. Esta es una situación en proceso de cambio. La organización busca ajustarse a la nueva época, redefiniendo sus vínculos y espacios de acción¹¹.

El tratado no tiene ninguna posibilidad ni espacio de legitimidad para reconstituirse; sin embargo sigue allí en una situación de hibernación. Los esfuerzos en curso en el marco de la OEA para redefinir los conceptos de seguridad¹² y el nuevo contexto estratégico sólo

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

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

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

Luis Henríquez Riffo, "La seguridad hemisférica. Análisis y perspectivas de la Junta Interamericana de Defensa y el Colegio Interamericano de Defensa". En A. Toro y A. Varas *Situación Estratégica Latinoamericana: Crisis y Oportunidades*. Ed. FLACSO-Chile/IEI-Universidad de Chile. Santiago, Chile. 1992.

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

¹¹ Viron P. Vaky y Heraldo Muñoz. *The Future of the Organization of American States*. A Twentieth Century Fund Press. Nueva York, 1993.

¹² OEA. "Informe del Consejo Permanente acerca de la cooperación para la seguridad y el desarrollo hemisférico. Contribuciones regionales a la seguridad global". AG/doc. 2970/93. Vigésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General. Managua, Nicaragua. 1993.

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

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

podrán tener espacio en la medida en que se resuelvan estos temas del pasado¹³. Las oportunidades de generar un sistema modular de regímenes internacionales que concierten los intereses de los diversos actores posibilitará construir, de manera incremental, un conjunto de normas de carácter subregional, regional y hemisféricos. Transformar las oportunidades en cursos de acción orientados por políticas concertadas regionales es un rol clave del Grupo de Río.

Cambiar los patrones de conducta: hacia un régimen asociativo¹⁴

Los regímenes internacionales pueden ser categorizados desde diferentes perspectivas, una de ellas los ubica en tres categorías: espontáneos, negociados e impuestos¹⁵. La práctica regional latinoamericana se afina en los dos primeros; las prácticas hemisféricas en el último. En la década de los años 80 esto generó un tipo particular de asociación, en donde desde el poder hegemónico se buscaba imponer políticas unilaterales y desde la región se apelaba la concertación y el multilateralismo. La administración Reagan más que buscar establecer un control hegemónico o estructurar una alianza en la que se considerara algunos intereses latinoamericanos, produjo un cambio significativo al establecer un *control coercitivo*¹⁶. Las características del control coercitivo están basadas en las presiones y las acciones directas; más que en la concertación o regulación de intereses. No fue la cooperación el elemento con el que se buscó resolver la disputa, sino que fue la amenaza del uso de la fuerza, o su uso efectivo el mecanismo de resolución.

Para Latinoamérica vincularse sobre la base de la coerción con la potencia posee consecuencias que, en el corto y el largo plazo, tienden a la desestabilización. Cualquier opción de constituir un régimen internacional, capaz de regular y estabilizar las interacciones en el hemisferio, en torno a percepciones e intereses comunmente definidos queda bloqueada. El fin de la Guerra Fría genera un cambio y un espacio temporal que permite la creación de regímenes específicos de cooperación capaces de instrumentar visiones estratégicas de más largo plazo.

En un cuadro de dispersión regional con intereses diversos, la armonía y la conjugación automática de intereses no es evidente. Es necesario producir la cooperación.

¹³ Agustín Toro y Augusto Varas, *La Situación Estratégica Latinoamericana: Crisis y Oportunidades. Op.cit.*

¹⁴ Francisco Rojas Aravena, "Cooperación para la seguridad hemisférica: construyendo la seguridad cooperativa". En *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Vol. 7, N° 2, abril-junio de 1992. FLACSO-Chile, 1992.

¹⁵ Stephen D. Krasner, *International Regimes*. Cornell, University Press. 1983.

¹⁶ Augusto Varas, "From coercion to partnership: a new paradigm for security cooperation in the western hemisphere?". En Jonathan Hartlyn, Lars Schoultz & Augusto Varas, *The United States and Latin America in the 1990s. Beyond the Cold War*. The University of North Carolina Press. Chapel Hill. 1992.

Establecerla implica una comunicación de las propias percepciones y de los intereses establecidos. Sobre esta base será posible construir percepciones comunes y desarrollar una negociación efectiva, que tenga como principio el beneficio mutuo. Ubicar la cooperación como un objetivo de política implica adecuar las conductas de los diversos actores. ¿Sobre qué bases se rearticulará la conducta? El incentivo será que los resultados que se alcanzarán por medio de la cooperación serán mejores que los que se obtendrán si ella fracasa o si no se produce. La cooperación permite optimizar los resultados. La construcción de un régimen de seguridad hemisférica reduce los costos de las transacciones legítimas, incrementa el de las ilegítimas y disminuye la incertidumbre¹⁷. El establecimiento de normas, principios y procedimientos decisorios una vez institucionalizados favorecen a los actores más débiles.

La institucionalización del régimen permite establecer un espacio de comunicación y por lo tanto de construcción conjunta de la percepción de la realidad. Se establece un proceso de aprendizaje sobre cómo abordar los conflictos para resolverlos a partir de la cooperación y no del enfrentamiento.

El tema de la seguridad internacional en el Grupo de Río

El tema de la seguridad fue uno de los elementos claves en el origen del Grupo de Río, el Mecanismo Permanente de Concertación Política Latinoamericana. Los antecedentes inmediatos del mecanismo se ubican en la acción mediadora y de buenos oficios realizada por el Grupo de Contadora primero y luego por el Grupo de Lima de apoyo a la mediación de Contadora¹⁸. El interés central que posibilitó la concertación latinoamericana fue alcanzar la estabilidad y la paz. Para ello se debía evitar el creciente desborde e internacionalización de las guerras civiles de Centroamérica y prevenir una intervención militar unilateral de Estados Unidos.

El 18 de diciembre de 1986, el Grupo conformado por 8 países (los 4 originales de Contadora: Colombia, Panamá, México y Venezuela; más los 4 del grupo de apoyo: Argentina, Brasil, Perú y Uruguay) decidió constituirse en un Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política. En la oportunidad se establecieron 9 objetivos principales, todos ellos destinados a consolidar la cooperación política de los gobiernos de la región¹⁹. En el ámbito de la seguridad dos objetivos fueron promovidos: uno señalaba "propiciar soluciones propias a los problemas y conflictos que afecten a la región" y otro indicaba

¹⁷ Robert O. Keohane, *Después de la Hegemonía*. Ed. GEL. Buenos Aires, Argentina, 1988.

¹⁸ Bruce Bagley, *The Contadora Process*. Vol. I. Westview Press. Boulder Colorado. 1987. Víctor Flores Olea (Ed.). *Relación de Contadora*, Fondo de Cultura Económica. México, 1988.

¹⁹ Grupo de Río, *Declaración de Río de Janeiro*. Río de Janeiro, Brasil, 18 de diciembre de 1986.

"impulsar iniciativas y acciones destinadas a mejorar, mediante el diálogo y la cooperación, las relaciones interamericanas"²⁰.

La Cumbre de Acapulco (1987)

La primera Cumbre Presidencial del Mecanismo fue la reunión de Acapulco²¹, México, celebrada en noviembre de 1987. Reunió a los 8 mandatarios, los que representaban más del 80% de la superficie y la población y un 90% del producto y las exportaciones. También representaban cerca del 90% de la deuda externa. En la declaración final denominada "Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia", suscrita el 29 de noviembre de 1987, se señala que el proyecto común se forja en "la concertación y la integración para la paz, la seguridad, la democracia y el bienestar social".

En lo referente a la seguridad, coincidieron en afirmar el concepto que la seguridad de la región debe atender tanto a los aspectos de la paz y la estabilidad, como los que atañen a la vulnerabilidad política económica y financiera. Todo ello ligado a los principios de libre determinación de los pueblos, la no intervención en asuntos internos y el de solución pacífica de las controversias.

Las acciones en la esfera de la seguridad y la paz, sobre las que se acordó concertar acciones fueron nueve:

1. Estimular iniciativas en favor del desarme y la seguridad internacionales.
2. Alentar la confianza recíproca y soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan a la región.
3. Contribuir, a través de la cooperación y la consulta, a la defensa, fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas.
4. Impulsar y ampliar el diálogo político con otros Estados y grupos de Estados, dentro y fuera de la región.
5. Concertar posiciones con el propósito de fortalecer el multilateralismo y la democratización en la adopción de las decisiones internacionales.
6. Promover el establecimiento de zonas de paz y cooperación.
7. Fomentar los procesos de integración y cooperación para fortalecer la autonomía de la región.
8. Empezar una lucha activa y coordinada para erradicar la pobreza absoluta.
9. Reforzar la cooperación contra el narcotráfico, así como contra el terrorismo.

²⁰ Simón Alberto Consalvi, *Un Momento Histórico de América Latina: Acapulco, 1987*. Ed. Pomaire, Venezuela 1988.

²¹ Grupo de Río, Reunión Presidencial de Acapulco. Declaración *Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia*. Acapulco, México, 29 de noviembre de 1987.

En el ámbito de la seguridad se ubica también el párrafo de respaldo a la soberanía Argentina sobre las islas Malvinas; y la importancia asignada a la declaración de las Naciones Unidas sobre el Atlántico Sur como Zona de Paz y Cooperación.

La Cumbre de Uruguay (1988)

En esta Cumbre se destacó que "para alcanzar la paz y el desarrollo es necesario superar la tendencia a dividir al mundo en zonas de influencia. La plena vigencia del principio de democratización en la toma de decisiones internacionales y el respeto de las soberanías nacionales son condiciones de estabilidad para un mundo cada vez más interdependiente"²².

El peso de la democracia en la región y en el mecanismo de concertación se evidenció con fuerza al no participar Panamá en esta Cumbre con motivo del fraude electoral y la ruptura de las normas democráticas.

Sobre el tema de la seguridad, los presidentes reafirmaron el concepto desarrollado en Acapulco, que exige preservar la democracia y promover el desarrollo económico y social de la región. Afirmaron que: el desarrollo garantiza la paz, afianza la estabilidad institucional de nuestros países y contribuye a la seguridad global de la región. La crítica realidad económico-social dificulta los esfuerzos políticos por consolidar la democracia, los procesos de pacificación y la solución de los conflictos en el área.

En esta cumbre se incorporó de manera explícita el tema del narcotráfico dentro de las temáticas referidas a la seguridad. Los presidentes asumieron este punto de la agenda con un interés claro y transparente: establecer un régimen internacional de carácter funcional para combatir y controlar el comercio, tráfico y consumo de estupefacientes ilegales. La visión regional está focalizada en establecer políticas integrales. Para ello propusieron un mecanismo, suscribir un régimen internacional, una Convención Internacional contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes.

En los "Lineamientos para la Acción" se establecieron 8 puntos referidos a efectivizar la constitución de un régimen internacional en materias de tráfico de drogas y problemas conexos.

El tema centroamericano quedó ubicado en este acápite. Las cumbres posteriores saludaron los avances en la pacificación regional. La crisis centroamericana que estuvo en el origen de las motivaciones de concertación fue perdiendo peso en la medida en que los

²² Grupo de Río, Reunión Presidencial de Uruguay. *Declaración de Uruguay*. Punta del Este, Uruguay, 29 de octubre de 1988.

países centroamericanos asumieron el proceso de paz sobre la base del Plan Arias y lo concretaron en cursos de acción exitosos²³.

La Cumbre de Ica (1989)

Al analizar la situación internacional los presidentes destacaron los grandes cambios. Señalaron "hay un nuevo clima en el mundo. Deseamos que ese clima llegue a América Latina"²⁴. En esta Cumbre quienes suscriben ya no son los actores originales. Nuevos presidentes han asumido funciones de tres países. Panamá fue suspendido por la persistente ausencia de democracia y violaciones a los derechos humanos. Cuando miraron el camino recorrido indicaron que "el Grupo desarrolló una diplomacia presidencial, fortaleció la democracia, la sustentó, evitó conflictos e incentivó políticas de integración".

En el aspecto de seguridad en la declaración se destacaron cuatro puntos: drogas, terrorismo, Centroamérica y Atlántico Sur. Con relación al tema de las drogas los mandatarios ratificaron el compromiso de combatir el flajelo con un enfoque integral. También reafirmaron la voluntad de impulsar un debate y una Convención Mundial sobre el tema, en el marco de las Naciones Unidas. Los presidentes reiteraron su condena al terrorismo. Vinculado a los dos temas anteriores se encuentra el del tráfico clandestino de armas; los jefes de Estados realizaron un llamado para que todos los Estados asuman su responsabilidad en el establecimiento de medidas de control eficaces. También expresaron su satisfacción por el proceso de pacificación en el istmo centroamericano y por la reanudación de negociaciones entre Argentina y el Reino Unido.

En el plano institucional hemisférico los mandatarios del Grupo de Río hicieron un cordial llamado para que los gobiernos de Belice, Canadá, Cuba y Guyana se incorporen a los trabajos de la Organización de Estados Americanos. Definieron que la OEA era el foro adecuado para una nueva etapa de diálogo y entendimiento.

La Cumbre de Caracas (1990)

La cuarta cumbre presidencial del mecanismo de concertación política latinoamericana cambió su membresía, incorporando en esta reunión a dos nuevos Estados -Chile y Ecuador- e invitó a participar a Bolivia y Paraguay. También invitó a incorporarse en representación de las subregiones respectivas a quienes estuviesen ejerciendo la secretaría y/o presidencia de los Grupos Centroamericano y de la Comunidad del Caribe. Con ello se

²³ Francisco Rojas Aravena, *La Política Exterior de la Administración Arias Sánchez*. Ed. EUNA/ERI. Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2ª edición. 1992.

²⁴ Grupo de Río, Reunión Presidencial de Ica. *Comunicado de Ica y Declaración de Ica*. Ica, Perú, 12 de octubre de 1989.

amplió la representatividad regional del Grupo de Río. Además se reafirmó la relación entre pertenencia al mecanismo y el sostenimiento de un sistema democrático de gobierno²⁵.

Los presidentes pusieron especial énfasis en el problema de las drogas. Emitieron un Comunicado Conjunto sobre la lucha contra el tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. En este comunicado reafirmaron la necesidad de un enfoque integral, éste debería tomar en cuenta no sólo los aspectos represivos, sino esencialmente la dimensión política, económica y social. "El problema no desaparecerá, aún cuando se ganen batallas en uno o varios países, mientras el conjunto de la comunidad mundial no actúe con decisión y energía". Indicaron que las acciones no sólo eran necesarias en materia de consumo, sino en lavado de dinero, tráfico de armas, venta ilegal de insumos químicos, persecución de los carteles en las principales ciudades de los países desarrollados.

La Cumbre de Cartagena (1991)

En esta reunión los presidentes constataron los positivos e importantes avances y resultados en el *proceso de integración pragmática*, concepto desarrollado por Gert Rosenthal²⁶. Así también los mandatarios reconocieron la persistencia del problema de la deuda externa. América Latina continúa siendo una región exportadora de recursos financieros netos. Pero, más importante aún, debieron reconocer que la democracia era débil e inestable. Haití fue una señal de alerta más general de lo que se percibió en ese momento²⁷. El autogolpe de abril de 1992 en Perú, se enmarcaba en esa tendencia. Perú fue excluido del Grupo de Río hasta que no restaurase su sistema constitucional y la democracia representativa. Las posteriores crisis de Brasil y Venezuela, a las que se unió la de Guatemala, remecían la norma básica de pertenencia y las tendencias a la democratización. Los principios y normas del Compromiso de Santiago con la Democracia, aprobado por la Organización de Estados Americanos, por iniciativa del Grupo de Río eran puestos en cuestión.

En esta reunión el tema de la seguridad fue abordado dentro de una larga lista de temas. Se presentó una propuesta que buscaba declarar a América latina y el Caribe como una zona de paz²⁸. Esta propuesta no logró consensos mínimos dado el nuevo contexto

²⁵ Grupo de Río, Reunión Presidencial de Caracas. *Declaración de Caracas*. Caracas, Venezuela, 12 de octubre de 1990.

²⁶ Gert Rosenthal. "Un enfoque crítico a 30 años de integración en América Latina", en *Nueva Sociedad*, N° 113, mayo-junio 1991. Caracas, Venezuela. Las tres etapas en las cuales periodización la integración son: la etapa voluntarista, 1950-1975; la etapa revisionista, 1975-1990; y la actual la pragmática.

²⁷ Grupo de Río, Reunión Presidencial de Cartagena, *Comunicado de la Reunión de Cartagena*. Cartagena, Colombia, 3 de diciembre de 1991.

²⁸ Héctor Gross Espiell, "América del Sur zona de paz". En *Diplomacia*, N° 61, junio de 1993. Academia Diplomática de Chile. Santiago, Chile, 1993.

global y regional. El concepto de "zona de paz" está vinculado de manera muy fuerte a la guerra fría²⁹.

En esta reunión se conoció la propuesta del Presidente de Perú sobre una declaración del Grupo relativa a la renuncia de destrucción de armas masivas. La propuesta contenía una serie de elementos que iban más allá de los compromisos adquiridos por los países de la región. La propuesta Fujimori fue presentada inicialmente en la Cumbre de Mandatarios Iberoamericanos, celebrada en Guadalajara, el 18 de julio de 1991. En esa oportunidad efectuó una propuesta de desarme. La gestión diplomática del Perú buscaba reunir, en forma extraordinaria, en Lima, a los cancilleres del Grupo de Río, en donde además de suscribir una declaración sobre armas de destrucción masiva, los representantes de gobierno se dedicarían a acordar otras medidas de seguridad, confianza y transparencia. También se considerarían cuestiones tales como contactos entre altos mandos militares, reducción de efectivos y armas ofensivas en las zonas de frontera, la notificación de maniobras militares y otros. La complejidad de los temas adicionales a la declaración dilataron las gestiones diplomáticas. Surgieron diversos tipos de observaciones, la amplitud de los temas laterales conspiró contra la posibilidad de ratificación política por parte del Grupo de Río, de lo que los países del Cono Sur ya habían suscrito en el Compromiso de Mendoza; y lo que los países andinos firmarían en el Comunicado de Cartagena. El autogolpe de abril de 1992 selló la suerte de la iniciativa. Perú fue excluido del Grupo de Río³⁰. La norma básica de pertenencia, desarrollar un sistema democrático no se cumplía, por lo que el gobierno de Fujimori fue excluido. Esta situación se mantendría hasta que no se dieran las condiciones de plena vigencia del sistema constitucional y de democracia representativa.

Esta situación cambió en la Cumbre de Chile (1993) al ser reincorporado el gobierno peruano, luego de la normalización constitucional y la realización de elecciones constituyentes.

La Cumbre de Buenos Aires (1992)

El tema de la democracia fue reiterado como el eje de articulación central del Grupo. En este sentido se solidarizó con el Presidente de Venezuela frente al intento de interrupción violenta del orden constitucional. Destacaron el sentido positivo de las elecciones en Perú como camino a la normalización política y constitucional. Expresaron su preocupación por

²⁹ Augusto Varas, "Zonas de paz en América Latina: ¿Una propuesta factible?". En CLADDE-FLACSO, *Seguridad, Paz y Desarme: Propuestas de Concertación Pacífica en América Latina y el Caribe*. Anuario Estudios Estratégico de América Latina 1990/1991. FLACSO-Chile, 1992.

³⁰ Grupo de Río, *Comunicado de los Ministros de Relaciones Exteriores sobre la situación de Perú*. Washington, D.C., 13 de abril de 1992.

la continuidad de la situación haitiana. Con relación a los temas de seguridad tres fueron los aspectos incluidos en la declaración de la reunión³¹.

Los presidentes destacaron la importancia del diálogo entre los Estados para la solución pacífica de los diferendos territoriales existentes en América Latina. A la vez se congratularon del importante avance logrado en preservar la región como una zona desnuclearizada y manifestaron su satisfacción por la próxima aplicación del Tratado de Tlatelolco.

Nuevamente el tema de las drogas ocupó un lugar destacado de la agenda. Los mandatarios reiteraron los dos conceptos que sirven de base para las propuestas de política multilateral en este campo: responsabilidad compartida y soluciones integrales.

La Cumbre de Santiago (1993)

El tema de la democracia y su vinculación con la pobreza fue uno de los temas centrales de la agenda. A ellos se sumó un llamado para finalizar con éxito la Ronda Uruguay del GATT e impulsar una gran zona de libre comercio, a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En cuanto a los temas de seguridad los mandatarios reiteraron su compromiso de cooperación destinado a asegurar la paz y la seguridad internacional. Por primera vez, en una Cumbre del Grupo, se vinculó el tema del gasto en armamentos y la paz y el desarrollo. Al respecto indicaron "consideramos que los cuantiosos fondos destinados al armamentismo deben ser canalizados hacia los esfuerzos para la paz y el desarrollo". Instaron al cese de todos los ensayos nucleares por medio de un tratado multilateralmente negociado que establezca la prohibición total. Es decir que se construya un régimen internacional que "ponga fin a la posesión, utilización o amenaza de empleo de las armas nucleares y de destrucción masiva".

En el campo de la lucha contra el narcotráfico se acordó crear y perfeccionar mecanismos permanentes para el intercambio de información en esta materia. Los mandatarios reiteraron su condena al terrorismo.

Una mirada global: 7 Cumbres presidenciales

En esta etapa de transición del sistema internacional lo básico está en fortalecer los mecanismos de solución pacífica de los conflictos y fortalecer la cooperación para la paz. La desaparición de la principal amenaza hemisférica posibilita un "tiempo" para adecuar y generar los conceptos e instituciones vinculados a nuevos regímenes internacionales de seguridad hemisférica y regional. América Latina está dando pasos hacia la conformación de este orden, sin embargo, se requiere profundizarlos, para ello debe reforzar, focalizar y

³¹ Grupo de Río, Reunión Presidencial de Buenos Aires. *Declaración de Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina, 2 de diciembre de 1992.

proyectar su concertación regional, a la vez que se intenta coordinar algunas políticas con Estados Unidos.

Lograr la estabilidad y generar una institucionalidad sólida capaz de prevenir y anticiparse a los conflictos requiere que los países de la región tengan un rol no marginal en las definiciones hemisféricas. Ello significa constituir la cooperación regional en un proyecto político concertado, ese es el rol central del Grupo de Río.

Al mirar las acciones desarrolladas por el Grupo de Río se puede constatar que los países han debido hacer un gran esfuerzo para superar las dificultades y poder conformar una percepción común de los problemas y las alternativas globales. Esto se ha logrado en importantes puntos de la agenda, pero no en todos. Consolidar el camino iniciado en Acapulco requiere superar algunos problemas. En lo político, *la concertación ha tenido un rol efectivo de interlocución, pero un déficit en cuanto a acción concertada*. Esto se expresó en la Guerra del Golfo, en la carencia de propuestas de revisión de la estructura de la ONU y en las crisis de Haití y Cuba. En lo económico y comercial, es fundamental tener respuestas regionales frente a los grandes temas de la agenda de las relaciones internacionales de mercado. Entre ellos el GATT, el NAFTA, la deuda y la inversión.

Particularmente sensibles han sido las diferencias en los temas vinculados a los problemas de seguridad. En este terreno la diferenciación de intereses se ha expresado muy claramente en el período de post guerra fría. Como resultado de estas diferencias no se han efectivizado plenamente los dividendos de la paz. El caso de la imposibilidad de tener una posición regional en la Guerra del Golfo; las diferentes ópticas nacionales sobre el rol, oportunidad y características de las misiones de paz de la ONU, por ejemplo, han impedido expresar posiciones regionales. En los temas de seguridad, no se ha logrado un impulso y el incentivo básico para conformar un nuevo régimen de seguridad. No hay propuestas continentales ni hemisféricas, ni regionales, no hay una visión concertada más allá de las expresiones de satisfacción por los avances en las armas de destrucción masiva. El cómo afianzar las capacidades de diseño, formulación y generación de iniciativas debería ser un punto importante de la agenda para los grupos de trabajo del mecanismo de concertación.

El Grupo de Río ha realizado dos propuestas de creación de regímenes internacionales: una es la referida al narcotráfico y otra a la proscripción atómica. Las dificultades de seguimiento de los temas de la agenda y la carencia de mecanismos operativos ha limitado la prosecución de las iniciativas.

El mecanismo de concertación latinoamericano por su carácter de foro eminentemente político y en la línea de alcanzar los objetivos propuestos podría articular los consensos y ejercer un mayor liderazgo en las instancias multilaterales de la región. Sin ello las dinámicas burocráticas de las instituciones, los matices y diferencia de intereses de los países primarán generando la pérdida de oportunidades de cooperación más significativas. Esto debería expresarse claramente en la OEA y hacer sentir su peso en los organismos mundiales.

La cooperación en materias de seguridad en la región ha tenido avances importantes pero aún queda un camino que recorrer en la región y fuera de ella. Ejercer el liderazgo en la región permite tener un mayor peso y una mejor posibilidad de incidir en las relaciones con la potencia continental y con otros estados de fuera de la región. Avanzar en el terreno de la seguridad es generar predictibilidad para los actores externos que tienden a tener miradas más regionales que los propios latinoamericanos. La estabilidad y la proyección de acciones con transparencia facilita la inversión y el comercio, herramientas fundamentales en la búsqueda del crecimiento con equidad.

De la experiencia europea debemos extraer una lección. Preguntarse sobre el costo de la no Europa significó dar el salto cualitativo que permitió llegar a los acuerdos de Maastricht. En América Latina al menos en el ámbito de la seguridad, debemos preguntarnos cuál es el costo de la falta de concertación. Estos deben ser evaluados tanto por el aumento de costos que significa mantener la situación actual como por las cosas que se dejan de realizar.

El Grupo de Río debe superar tres importantes falencias. La tensión bilateral/multilateral en la relación hemisférica. Hoy día tiende a primar una tendencia hacia el multilateralismo, sin embargo, en el plano regional, por distintas razones, los países buscan obtener un mayor peso y proyección sobre la base del afianzamiento de una política bilateral con relación a EE.UU., más que al afianzamiento de un multilateralismo efectivo. Aquí radica una explicación para entender por qué hasta el presente no se ha producido una interlocución con la principal potencia hemisférica.

Un segundo aspecto es el referido a la agenda. La definición de qué entra, cómo entra y en qué tiempo, es fundamental. La agenda de la región, principalmente por sus carencias, refleja las distintas demandas de regiones, opciones nacionales sobre temas globales y nacionales. La falta de concertación efectiva en torno a la agenda lleva a una mayor diversidad de los actores que buscan interlocución directa y a una dispersión del efecto concertacionista. La falta de políticas nacionales en el ámbito de seguridad, tampoco colabora a este proceso y dificulta su implementación burocrática. Vinculado a este tema, se encuentra la carencia de mecanismos operativos. La experiencia centroamericana mostró que el éxito del proceso estuvo radicado en la formalización de mecanismos operativos que posibilitaron el seguimiento de las acciones, su evaluación, control, verificación y reajuste.

Finalmente, es necesario superar una cierta cultura que al escamotear temas que aparecen como potencialmente conflictivos lleva a un privilegio de concepciones reactivas más que al desarrollo de sistemas de alerta temprana. Los actores gubernamentales de la región como forma de mantener una relación diplomática "cómoda", evitan explicitar las áreas de diferencias, los puntos de fricción. Reconocer potenciales situaciones de tensión y de eventual conflicto posibilita diseñar mecanismos de prevención. Desarrollar políticas para desactivarlo, encontrar soluciones o evitar que un área particular, en especial la militar, afecte al conjunto de las relaciones. El mecanismo de interlocución y concertación puede orientar esta explicitación a la vez que desarrolla medidas específicas, como por ejemplo se estimula el desarrollo de medidas de fomento de la confianza y la generación de mecanismos de seguridad.

Generar una cultura que de cuenta de la voluntad de superación de los problemas y de anticiparse a las situaciones permitirá a la región transformar la comunidad valórica en torno a la democracia en convergencias políticas, búsqueda de complementariedad comercial en superación de desconfianzas. Construir un régimen internacional de seguridad es una tarea del presente. El Grupo de Río tiene la potencialidad y la proyección para reafirmar su rol en la nueva etapa de post guerra fría.