

Reforma de las instituciones de seguridad en las Américas

Rut Diamint

Mayo, 1999

1. Antecedentes

Desde 1991 la Organización de Estados Americanos se embarcó en una serie de reformas cuyo fin es adaptar la institución a los nuevos tiempos, regidos por la recuperación de la democracia y los procesos de integración regional. Las instituciones de seguridad son parte de ese proceso de transformación en donde regímenes surgidos de una visión antagónica se adecuan a un creciente consenso derivado de la constitución de mercados supranacionales que prioriza la negociación pacífica de conflictos.

La OEA nació con la vocación de instalar la paz hemisférica y contribuir al desarrollo de las sociedades del continente, pero el sistema fue tradicionalmente el reflejo de las tensiones entre Estados Unidos y América Latina, y en vez de cumplir con los ideales del panamericanismo, fue el terreno de disputa de diferentes pretensiones territoriales latinoamericanas y de la imposición de la hegemonía norteamericana.

La Unión Panamericana nació de tempranas perspectivas comerciales influenciadas por la Doctrina Monroe que apuntaban tanto a la independencia económica del continente respecto a las metrópolis coloniales, como a asentar los principios de no intervención, pero en función de las aspiraciones europeas. No obstante, el llamado corolario de la Doctrina Monroe, terminó legitimando la voluntad y los intereses norteamericanos frente a sus socios hemisféricos.

Las iniciativas comerciales no prosperaron y la Unión Panamericana pasó a ser un foro para el debate político, como quedó establecido en la conferencia de La Habana de 1928 y que se reafirmó en la Conferencia de Buenos Aires de 1936 y de Lima de 1938. Su actividad en pos de la defensa de valores comunes se desarrollaba en paralelo al temor de la intervención unilateral norteamericana. En 1936, en el Protocolo de Buenos Aires se estableció que: "Las Partes Contratantes declaran inadmisibles la intervención de una de ellas, directa o indirectamente, por cualquier razón, en los asuntos internos o externos de las otras Partes." Esto se repitió en Declaración de Principios de Lima de 1938 y en Río de Janeiro, en 1942, de la cual surge el mandato de establecer una Junta Interamericana de Defensa que analice las acciones frente a una agresión externa. Estos argumentos se reiteran en la Declaración de México de 1945, donde se incluye también la cláusula de defensa de la soberanía: "Cada estado es libre y soberano y ningún estado puede intervenir en los asuntos internos o externos de otro".

Tanta prevención por la intervención unilateral correspondía a un contexto en el que los países vecinos eran percibidos como enemigos y los destinos nacionales se

cumplían en oposición a los desarrollos de otras naciones. A ello se suma otra preocupación: en la Conferencia de Lima de 1938, Estados Unidos obtuvo apoyo para su pedido de reafirmar la solidaridad continental ante el avance del fascismo y en la Resolución de La Habana de 1940 también se expresó oposición a un avance nazi en el hemisferio. A partir de la Segunda Guerra Mundial, el Sistema Interamericano se orientó a la construcción de un marco de seguridad cuyos objetivos eran frenar las ideologías autoritarias y encauzar el intervencionismo estadounidense. Así la competencia y la lógica de la Guerra Fría impregnó las relaciones hemisféricas.

En 1945, la conferencia sobre los problemas de la guerra y de la paz daría el puntapié inicial para formalizar esa visión de la seguridad hemisférica. Chapultepec fue el germen de la constitución de un sistema de defensa hemisférico, alcanzado el 2 de septiembre de 1947 y firmado en Río de Janeiro: El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. En Chapultepec también se confirmó la existencia del la Junta Interamericana de Defensa, nacida en 1942 e incorporada posteriormente --y de forma irregular-- a la OEA. La premisa de ambos acuerdos era el combate a los autoritarismos. A partir de la guerra fría significaban el control sobre la expansión del comunismo. Los esquemas de seguridad del hemisferio quedaron atados a esa perspectiva.

Ese estigma que debilitó las iniciativas de cooperación en el continente, recién se revisó con el fin de la Guerra Fría. En 1991, conjuntamente con el pacto de renovación del sistema interamericano, en el que se establece el “compromiso indeclinable con la defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la región”, se debate la conformación de una nueva estructura de seguridad. Así surge la Comisión de Seguridad Hemisférica como un órgano político de la OEA destinado a fijar los acuerdos de seguridad. Su status recién se establece unos años después.¹ La Comisión avanzó en estos ocho años, incorporando las ideas de medidas para el fomento de la confianza en los debates de la Organización, y orientando las nuevas funciones de la JID. Pese a los notorios progresos, aún no se ha logrado establecer el marco que regirá las relaciones hemisféricas en el próximo siglo, en armonía con los nuevos postulados políticos de la democracia y la integración, marco que será acordado en la reunión programada durante el año 2001, en Canadá, donde se fijará un nuevo régimen de seguridad continental,

Este trabajo está orientado a contribuir con los objetivos fijados por la Comisión, revisando las estructuras del sistema interamericano. Para ello voy a referirme a cuatro puntos: 1º) El papel de la Junta Interamericana de Defensa; 2º) Los fines del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca; 3º) El marco de las Medidas de Fomento de la Confianza; 4º) El rol de la Organización de Estados Americanos en el campo de la seguridad.

¹ Finalmente, en la XXV Asamblea General de la OEA, realizada en abril de 1995, se acordó la iniciativa de otorgar carácter permanente a la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica, que fue promovida por Argentina, EE.UU. y Canadá. El fundamento de la resolución señala la significativa tarea realizada por dicha Comisión desde su creación en 1991, hasta el año 1995, procurando crear un ámbito permanente de discusión de los temas vinculados a la seguridad hemisférica.

2. Las fuerzas militares americanas

En Chapultepec, se establecieron los criterios de defensa colectiva determinando que la Junta Interamericana de Defensa se constituyera en el pilar de una organización defensiva.

Los objetivos de la JID eran la estandarización de los equipos, de la organización militar y del entrenamiento de las FF.AA. Así, la estructura del sistema interamericano nace de un acuerdo militar, antes del acuerdo político. Es la base de un temprano relacionamiento militar/militar que fija el patrón de los vínculos entre América Latina y Estados Unidos.

Este entendimiento entre militares se reforzó con el Acta de Seguridad Mutua de 1951, cuyo objetivo era “mantener la seguridad y promover la política exterior de los Estados Unidos, autorizando ayuda militar, económica y técnica a los países amigos, para fortalecer la seguridad mutua y la defensa individual y colectiva del mundo libre.”² Así se extendió y uniformizó la lucha contra el avance del comunismo en los países de continente, bajo el auspicio norteamericano que consideraba la contención o disolución de gobiernos pro-socialistas como una forma de aumentar la seguridad norteamericana. Las tareas de adoctrinamiento se organizaron en 1962, con la creación del Colegio Interamericano de Defensa (CID). Si bien ese liderazgo militar puede cuestionarse, ha sido un centro efectivo para el intercambio y conocimiento entre militares del continente.

Esta cooperación militar, por encima de las regulaciones políticas, tuvo como resultado el fortalecimiento de las fuerzas armadas latinoamericanas, que imbuidas de las doctrinas de seguridad nacional, atentaron contra las libertades sociales y políticas de los ciudadanos. La coordinación militar es más notoria si consideramos que tanto el Pacto de Bogotá, como la Carta de la OEA no disponen el eventual uso de una fuerza militar, y sólo autoriza la creación de un Comité Consultivo de Defensa, que coordinaría las actividades del TIAR. Es más, entre los propósitos de la Carta figura en primer lugar el afianzamiento de la paz y seguridad del continente, pero no estaba previsto contar con una fuerza militar de acción conjunta.

Por lo tanto, la JID conlleva una doble contradicción jurídica. Primero, porque contradice los postulados de la Carta en la medida que su mandato no surge de la OEA. Segundo, porque genera una relación legal con la OEA nunca resuelta. Es más, podríamos decir que es una imposición antidemocrática, en la medida que obliga a miembros de la OEA, que no participan de la JID, a sostener financieramente a esa institución.

Pese a los cambios implementados a partir de 1991, la JID conserva autonomía³

² Presentación de Mr. Eichelberger del Informe realizado por Miguel Jorrín y Edwin Lieuwen, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado: “Political Developments in Latin America”. Estudio realizado el 14 de septiembre de 1959. *H. Senate*, 1959, pág. 31.

³ Este tema fue tratado en Rut Diamint, “Esquemas de Seguridad en América Latina. Las Medidas de Fomento de la Confianza, Universidad Torcuato Di Tella, *Working Paper No 51*, Buenos Aires, mayo de

frente a decisiones políticas de la OEA, por lo cual, recurriendo a conceptos de las ciencias sociales, podríamos decir que se trata de un enclave autoritario en una organización cuyo fin remozado a partir del Compromiso de Santiago y reafirmado en el Protocolo de Washington, es promover la democracia.

Algunos pueden argumentar que la JID cumple hoy con misiones que contribuyen al afianzamiento de la paz, como son las tareas de desminado en Nicaragua, Honduras, Costa Rica y Guatemala. Son tareas encomiables y que sólo pueden ser realizadas por las Fuerzas Armadas. Sin embargo, en países que sufren notorios recortes presupuestarios y restricciones del gasto público, ¿que sentido tiene mantener un cuerpo especial para coordinar estas tareas? Casi todos los países cuentan en la misma ciudad donde funciona la Junta con agregados militares en sus representaciones diplomáticas. Estos oficiales acreditados ante las embajadas pueden coordinar con sus Fuerzas Armadas respectivas la ayuda militar, y servir de nexo para disponer de comandos o efectivos temporarios que organicen las tareas de desminado. Los veintiún miembros de la JID podrían multiplicarse hasta llegar a 34.

Los recursos no utilizados por la actual JID, pueden destinarse a la Unidad de Promoción de la Democracia, para solventar su contribución a la paz y el equilibrio regional. El aporte a la estabilidad será tal vez más efectivo que las acciones emprendidas por un órgano de asesoramiento militar. Incluso, en el caso futuro de que se pensara en contar con fuerzas regionales de mantenimiento de la paz, no justifica la conservación de una estructura en Washington, cuando es seguro que ante una acción se deberá conformar un comando *ad hoc* con los países que se comprometan específicamente en esa operación.

La experiencia demostró cuan fuerte es la reticencia a desactivar instituciones existentes,⁴ prefiriendo que se renueven, adaptándose a nuevas funciones. Sin embargo, estamos cuestionando no solo su accionar histórico, sino su carácter legal y la relación costo-beneficio para los países latinoamericanos. Por lo tanto, la permanencia de la JID deslegitima la voluntad de la OEA de promover la estabilidad democrática.

2. La seguridad colectiva

El TIAR es el régimen de seguridad, acordado en Río de Janeiro el 2 de septiembre de 1947. Si bien formalmente, el TIAR expresa: “la obligación de asistencia mutua y la común defensa de las repúblicas, está relacionada esencialmente con sus ideales democráticos,”⁵ sabemos que su intención era la prevención del comunismo y no el desarrollo de regímenes democráticos y que los fines humanitarios a los que apelaban las

1998, en el que detallamos la resistencia de algunas fuerzas armadas a brindar información sobre actividades militares bilaterales.

⁴ Como ha sucedido con la Escuela de las Américas, pese a la acción de organismos de derechos humanos y a diputados del Congreso norteamericano.

⁵ Ver **Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca**, Protocolo de Reformas de San José de Costa Rica, julio de 1975, pág. 74.

intervenciones norteamericanas eran la expresión encubierta de sus intereses internos extendidos a la región.

También con este instrumento, la cooperación militar se estableció antes que la reciprocidad política, que llegaría un año después, en Bogotá en 1948. En sus cincuenta y dos años de vida el TIAR intervino en dieciséis casos, el último en 1969. O sea que hace treinta años que el TIAR no da respuestas a los conflictos del continente.⁶

De los dieciséis casos invocados, ocho, la mitad, pueden considerarse conflictos de agresión de un estado a otro. Con estos récords, no quedan muchas dudas de los beneficios de este mecanismo. A pesar de ello, sabemos que un instrumento tan poco requerido es defendido por muchos países, posiblemente ante el temor de que un recurso más útil genere obligaciones indeseadas o que finalmente desaparezca del sistema interamericano, privando a otros países de un simbólico medio de presión.

Además, el TIAR fija una pauta de solidaridad frente a la agresión que no puede ser trasladada automáticamente a la OEA, ya que Canadá y los países caribeños no son parte del tratado de Río. Por lo tanto, su ineficacia aumenta al constituirse en un elemento de desigualdad al interior de la Organización política.

Si comparamos el TIAR, la alianza colectiva hemisférica, con la otra alianza de defensa colectiva, la OTAN, vemos que se crearon en base a dos estándares radicalmente diferentes. Y esas dos ortodoxias continúan siendo distintas:

1º) La OTAN hoy considera que “muchas amenazas a la seguridad de los aliados, se originan fuera del territorio de la OTAN, bien sea por medio de las armas de destrucción masiva o de conflictos regionales.”⁷ De esta forma, se priorizan los intereses comunes, más que los territorios comunes.

O sea, que la OTAN se convierte en un instrumento urbi et orbi. Por suerte, el TIAR no tiene jurisdicción fuera del continente, ya que si es inoperante para dar respuestas a la seguridad americana, menos servirá en otras fronteras. Pero además, esta renovada ampliación de la OTAN evidencia su actualidad sustentada en su autoridad,⁸ que confronta con una ausencia de legitimidad y de poder del TIAR, por lo cual plantear un cambio o renovación de funciones en el organismo hemisférico solo deja en descubierto que es en realidad un mecanismo vacío.

2º) La OTAN tiene “el propósito de asegurar que las Fuerzas Armadas de Europa

⁶ Ver **Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance**, Applications, Volume III, 1973-1976.

⁷ En Alexander Vershbow, representante permanente de los Estados Unidos ante la OTAN, “Creación de nuevas formas de encarar los problemas del siglo XXI”, en 50.º aniversario de la OTAN, **Servicio Informativo y Cultural de Estados Unidos**, Vol. 4, No 1, marzo de 1999.

⁸ Autoridad en el sentido de prestigio e influencia, capacidad de decisión y resultados, mostrando complacencia con las normas y credibilidad, según define Kari Möttölä, “Neonormativism and the OSCE: A commentary on the Theory and Practice of Producing International Security”, paper presented for 36th Annual ISA Convention, Chicago, Illinois, 21-25 February 1995, pág. 15.

y Estados Unidos aprovechen al máximo las ventajas de las tecnologías avanzadas”⁹ o sea, desarrollo tecnológico, doctrinario y operativo para garantizar la mayor efectividad del aparato militar colectivo.

También, esta es una diferencia en la región, pues nunca hubo una unidad doctrinaria; los ejercicios conjuntos fueron demostraciones anuales de buena voluntad y somos además depositarios de rezagos, que en general nos cuestan bastante caros y sobre todo, se obtiene sin que exista ninguna planificación que oriente una política nacional o regional de adquisiciones.

3º) A pesar de la diferencia de Estados Unidos y algunos países europeos, la OTAN es “el único ejemplo de diplomacia occidental donde existe una representación relativamente igual de objetivos y puntos de vista políticos y militares.”¹⁰

Esto es posible gracias a que hace treinta años que existe una burocracia de civiles y militares que coinciden en la estrategia de la OTAN. Aunque también existen dudas acerca de la capacidad de una acción concertada dentro de Alianza Atlántica,¹¹ nada parecido podríamos decir del régimen hemisférico. La diversidad de las Américas en donde convive la principal potencia mundial con países desmilitarizados (Panamá, Costa Rica, Haití), países que tienen amenazas al orden público interno y que por lo tanto involucran a sus fuerzas militares en tareas de seguridad (Colombia, Honduras, República Dominicana, etc.) y países donde aún persiste una notoria autonomía de las Fuerzas Armadas (Chile, Perú, Ecuador). Así, el TIAR no es el resultado de la coordinación existente entre el nivel de decisión político y su representación en el medio militar, ni ha sido factible coincidir en una estrategia de defensa básica en el continente.

Entonces, ¿Cuál es el sentido de una alianza colectiva de seguridad como el TIAR?

Algunos pueden argumentar que las amenazas a la nación no han desaparecido en este nuevo orden post guerra fría, o que las alianzas defensivas están organizadas en torno a valores y objetivos trascendentales que no necesitan de un enemigo para validar la continuación de su importancia.

Es cierto. Entonces vuelvo al TIAR. El artículo 2 dice que “las altas partes contratantes harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias, por medio de los procedimientos y mecanismos previstos en el sistema interamericano (que acabamos de ver que no funciona) antes de someterlas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.”

En consecuencia, si la alianza colectiva no funciona y está previsto recurrir a las Naciones Unidas ante una agresión, lo mejor que puede hacer un estado del continente, es

⁹ Ídem.

¹⁰ Catherine McArdle Kelleher, Directora del Instituto Aspen, de Berlín: “La OTAN a los 50: retos futuros, tareas históricas”, en 50.º aniversario de la OTAN, **Servicio Informativo y Cultural de Estados Unidos**, Vol. 4, No 1, marzo de 1999.

¹¹ Ver las prevenciones a una mayor expansión de la OTAN presentadas por Michael E. Brown, en “Minimalist NATO”, **Foreign Affairs**, Vol. 78, No 3, Mayo-Junio, 1999, págs. 209-211.

acudir al Consejo de Seguridad, como determinan los artículos 33-35 y 53 de la carta de las ONU, pese a que la OEA ha sido reticente en su colaboración con la ONU.

Esto no quiere decir que no debe existir un acuerdo de seguridad hemisférico. Comentaré un poco más adelante que sistemas de seguridad imagino, pero en el caso de que las negociaciones diplomáticas no logren alcanzar una solución, las Américas, apoyando el derecho internacional, la defensa de la democracia y el respeto a los derechos humanos, tiene la instancia de mayor consenso, que son las Naciones Unidas. Por otra parte, conceptualmente, la idea de una alianza regional remite directamente a la idea de Naciones Unidas como régimen global.

La legítima defensa individual o colectiva, garantizada en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, no obliga a una alianza defensiva regional, y según expresó en sus mensajes post-guerra fría, Boutros Boutros Ghali, las actividades emprendidas por los organismos regionales tendían a menoscabar la acción de las Naciones Unidas, por lo tanto, las entidades regionales, en este nuevo período, son rescatadas en la medida de que contribuyan claramente a la diplomacia preventiva, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz post-conflicto.¹²

Aún más, el cambio en la Carta de la OEA (inciso f del artículo 3º), en el Protocolo de Washington,¹³ implica una modificación importante respecto de las visiones de conflicto tradicional: a) rompe con el corolario de la Doctrina Monroe; b) no condiciona la neutralidad de los países al régimen del TIAR, determinando que el ataque a un estado debe ser considerado un ataque a todos sólo por los artículos 28 y 29 de la Carta y c) sobre todo, condena los métodos de la guerra en pos de la negociación pacífica de los conflictos. Asimismo, evidencia la desaparición del temor de una invasión extranjera. La decisión del Protocolo de Washington ratificada por los miembros de la OEA, sin que fuera una proposición formal de abolición, ha decretado la nulidad del TIAR.

Finalmente, ante los temores que han aparecido últimamente en relación a la guerra de Yugoslavia, con una OTAN que se legitima como gendarme mundial, se hace más necesario el reforzamiento de Naciones Unidas como el organismo que garantiza mayor ecuanimidad entre los miembros. La intervención militar tiene que legitimarse en el Consejo de Seguridad. Esto no implica un monopolio de la fuerza instalado en las Naciones Unidas. Como sucede en el ámbito de la Unión Europea, una serie de organizaciones conviven reforzando mutuamente sus intereses de seguridad y compatibilizando delicados procesos paralelos.¹⁴ De la misma forma que cuestiones centrales de seguridad no se regulan a través de las Naciones Unidas sino a través de mecanismos específicos de control de armas.

¹² En Boutros Boutros-Ghali, **Un programa de paz**, Naciones Unidas, Nueva York 1992, pág. 38-39.

¹³ La versión de 1948 decía: "La agresión a un estado americano, constituye una agresión a todos los demás estados americanos." La versión reformada por el Protocolo de Washington dice: "Los estados americanos condenan la guerra de agresión: la victoria no da derechos".

¹⁴ Esther Barbé, **La seguridad en la Nueva Europa**, editorial Los libros de Catarata, Madrid, 1995, págs. 168-176.

Los conflictos que hoy percibimos están vinculados a la estabilidad de los regímenes democráticos, que pueden verse amenazados por una débil supremacía de las instituciones políticas en la definición y conducción de las políticas de seguridad y defensa; por las amenazas que grupos guerrilleros o terroristas puedan efectuar al orden político y por la capacidad de actores no-estatales de amenazar a los gobiernos o cooptación infiltrar a sus funcionarios. Dada las características de estas amenazas es que ha tomado mayor peso la prevención de conflictos y la gestión de crisis.

La OEA cuenta con la resolución 1080 para la gestión de crisis, la protección de la democracia y la conservación de la paz, así como con los instrumentos habilitados por medio del Protocolo de Washington. Por ello, más que renovar una alianza militar defensiva caduca, es necesario reforzar las instituciones de prevención, como es la Unidad de Promoción de la Democracia. La UPD fue pensada para realizar seguimiento y monitoreo de las nuevas democracias latinoamericanas, cooperando en la prevención de conflictos, en una línea similar a la tendencia propuesta por las Naciones Unidas ante desastres naturales, movimientos masivos de población, la amenaza de hambre generalizada y la propagación de enfermedades. A partir de 1990, la ONU incluyó indicadores políticos que puedan determinar si existe una amenaza a la paz, elaborando medidas que alivien esa situación.¹⁵ La facultad de realizar un alerta temprana reside también en proporcionar la información de actividades militares, en la transparencia del gasto militar, en declarar las políticas de equipamiento y en reseñar las doctrinas que justifican el accionar de los sistemas de defensa nacional.

Para el desarrollo de estas funciones es fundamental que los gobiernos asignen legitimidad a las instituciones de la OEA. Sólo así estarán habilitadas para recoger informaciones y dar seguimiento a los procedimientos cuestionados. El compromiso multilateral tiene también un efecto sobre el control interno de las políticas, ya que “El orden jurídico en el interior de los Estados debe más bien culminar en un orden jurídico global que congregue a los pueblos y elimine a las guerras”¹⁶ Poner el acento en estos recursos preventivos es hoy más importante que dotar a la alianza regional de nuevas capacidades militares.

3° punto. Las Medidas de Fomento de la Confianza

Pese a su origen como instrumento de distensión europea en plena confrontación este-oeste, las MFC se adaptaron, con dificultad y variadas resistencias, al escenario latinoamericano post-guerra fría. Ese inicio marcado por la sospecha cedió y hoy están presentes y activas en el continente, dando respuestas a diferentes conflictos sub-regionales, expandiendo un espíritu de confianza y colaboración.

Como fue señalado en el trabajo de Bernardo Arévalo, el Tratado Marco de

¹⁵ Boutros Boutros-Ghali, **Un programa de paz**, Naciones Unidas, Nueva York 1992, pág. 17.

¹⁶ Jürgen Habermas, “La idea de paz perpetua. Desde la distancia histórica de doscientos años”, en **Isegoría, Revista de Filosofía Moral y Política**, Madrid, No 16, Mayo de 1997, pág. 61.

Seguridad Democrática Centroamericano, fue consecuencia de la aplicación del Tratado de Esquipulas II. Este se basó en la filosofía de las MFC y se extendió con el Compromiso de Tuxtla II y con la Declaración de San José.

También Francisco Rojas habló de la cooperación en seguridad en el Mercosur ampliado, y de las variadas formas de asistencia militar, de operaciones combinadas entre Fuerzas Armadas de la región, de la construcción de un modelo estandarizado de análisis de gastos en defensa entre Chile y Argentina, encargado a CEPAL, que implica transparencia y confianza. También resaltó las decisiones emanadas de las reuniones de Potrero de Funes y de Usuahia que convierten al Mercosur en una **zona de paz**, comprometiéndose a fortalecer mecanismos de consulta y cooperación.

Las Medidas de Fomento de la Confianza han sido también el esquema en base al cual se encontró una solución a la guerra entre Perú y Ecuador, en donde las propuestas aportadas por los países garantes fue una excelente muestra de los beneficios de la acción conjunta.

Entonces, podemos resumir que las MFC son un instrumento útil para proveer seguridad a los estados. Lo más importante es que ellas han llevado a la intensificación del diálogo y a la compatibilización de políticas internas y externas, generando mayor racionalidad política.

Pero este instrumento no es un marco de seguridad. ¿Cómo se hace para que esta herramienta sea la base de un acuerdo regional? Como señala Hal Klepak reflexionando sobre las MFC entre Ecuador y Perú: “No había forma de verificar si [las MFC] eran realmente puestas en práctica. Los dos países no organizaron una comisión para ello y ninguna agencia internacional fue comisionada para hacerlo.”¹⁷ La deficiencia en este caso residió en la ausencia de institucionalidad.

Tenemos el modelo europeo. El desafío es poner estas MFC dentro de un régimen como se realizó en la Organización de Seguridad y Cooperación Europeas (OSCE). La OSCE es una organización regional que se legitima bajo los preceptos del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas cuyos objetivos son el alerta temprana, la prevención de conflictos y la rehabilitación post-conflictos. Su visión cooperativa se amplía en la búsqueda de seguridad ciudadana (derechos humanos), seguridad económica y ambiental, incluyendo también el control de armamentos y la diplomacia preventiva. De las organizaciones existentes en el ámbito europeo, es la que tiene más puntos en común con la OEA, por sus tareas de promoción de la democracia, monitoreo de elecciones y defensa de los derechos humanos. Sin embargo, sus actividades muestran una cooperación y confianza amplia, sostenida en las presidencias rotativas de la Organización, que le brindan mayor consenso y ecuanimidad. En 1996, en la reunión de Lisboa, se creó una nueva institución interna, la Oficina de la OSCE representante de la Libertad de Prensa, para

¹⁷ Hal Klepak, **Confidence Building Sidestepped: The Peru-Ecuador Conflict of 1995**, FOCAL y York University, Toronto, Canadá, 1998, pág. 118.

verificar el cumplimiento de la libertad de información como base de la democracia.¹⁸

Creemos que es el momento de pensar en algo similar a una OSCA, Organización de Seguridad y Cooperación Americanas, que según los antecedentes aportados por los demás autores, tendría un carácter flexible que permitiera diferenciar una OSC Grancaribeña y una OSC Sudamericana, o sea, una organización adaptable a las situaciones subregionales. Este mecanismo favorecerá el progreso de las relaciones políticas y económicas al mejorar las cuestiones militares, incluyendo otras iniciativas que vienen desarrollándose en el continente. Por ejemplo, en pos de mejorar el Régimen de Armas Convencionales elaborará un detalle para la presentación de los sistemas de armas de cada país. También, al igual que la OSCE, establecería un sistema de comunicación de las doctrinas de defensa, de la distribución de los regimientos y un código de conducta que evidencie el mutuo respeto a los preceptos políticos de las democracias.

Los países europeos no se debilitaron por proporcionarse mutuamente esta información, por lo tanto, no existen trabas reales para que se implemente algún mecanismo similar en nuestra región. Los beneficios que produce para incrementar la credibilidad entre los estados es muy amplia y de bajo costo: una ecuación ideal. La OSCE es la organización con más miembros (55) sostenida en el concepto de seguridad cooperativa y defensa de la democracia y los derechos humanos, enfocada especialmente a la prevención de conflictos y al manejo de crisis. Su actividad es complementaria de las otras instituciones pero ha demostrado un dinamismo mayor para adaptarse a los cambios de la post-guerra fría. Estas cualidades positivas hacen que sea sin duda un modelo para analizar con rigor en el ámbito hemisférico.

El escenario europeo muestra un conjunto de acuerdos de seguridad: la OTAN, la OSCE, la Unión europea occidental, la Asociación para la Paz. En la región, las MFC pueden avanzar expandiendo los procedimientos democráticos, realizando tareas de alerta temprana, previniendo conflictos, administrando crisis, en conjunto con las actividades de la OEA. Sobre todo, estableciendo criterios democráticos para el debate de las cuestiones de seguridad, que lleven a ensayar internamente, nuevas formas de control civil sobre los asuntos de defensa. Así, se compararán como las legislaturas deciden sobre presupuesto y políticas militares, o como es el proceso decisorio a nivel del poder ejecutivo. En este ejercicio combinado, se incorporan los valores democráticos al interior y exterior de los estados.

La participación ciudadana hoy aparece como una condición distintiva del mundo occidental. La mayor alianza militar, la OTAN incluyó de forma determinante este requisito. Si bien el tratado fijó por medio de su artículo 5 que su misión central es la defensa colectiva, ahora ha ampliado sus funciones a las denominadas misiones *no-artículo 5*. Estas actividades se desarrollan en general fuera de su propio territorio y los norteamericanos las llaman “operaciones de respuesta a crisis;” los alemanes “misiones de apoyo a la paz,” mientras que los franceses las denominan “manejo de crisis y misiones de mantenimiento de la paz”. La preocupación que surge desde los miembros de la OTAN es

¹⁸ Ver **Annual Report** 1998, on OSCE Activities, Vienna, pág. 8.

que estas misiones tienen un fuerte componente civil, haciendo más necesario que sean las autoridades políticas, con objetivos políticos, los que diseñen estas operaciones. Habermas señala que en Kant aparecen asociadas la idea de que los estados constitucionales democráticos tienden a proseguir una política pacifista,¹⁹ con la fuerza asociativa del comercio mundial,²⁰ y con la función de la esfera pública política en donde percibe una creciente sociedad civil entramada internacionalmente. Cuando se hace una misión humanitaria los militares encontrarán en el mismo terreno a ONGs, a asistentes de la salud, a observadores de organismos multilaterales, etc., y es por ello que la OTAN, reconoce que “el respaldo civil a las operaciones militares es importante para la logística, las comunicaciones, el apoyo médico y los asuntos públicos.”²¹

Asimismo, la OTAN ha señalado que “Los intereses de seguridad de la Alianza pueden verse afectados por otros riesgos de una naturaleza más amplia, incluidos los actos de terrorismo, el sabotaje y el crimen organizado y por la interrupción del flujo de recursos vitales. De manera similar, el movimiento descontrolado de grandes cantidades de gente, en particular como consecuencia de los conflictos armados, puede presentar problemas a la seguridad y la estabilidad que afecten la Alianza.”²² O sea, las amenazas a la seguridad tienen cada vez mayor componente civil y menor peso del elemento puramente militar, por eso la OSCE se considera *an accountability regime*.²³ El creciente enfrentamiento con civiles obliga a disponer de un equipo político que respalde las acciones de la alianza. En nuestra región también percibimos el avance de estas nuevas amenazas, para las cuales la OEA está organizando respuestas multilaterales institucionales. Una OSCA, centrada en la prevención y análisis de las crisis es un complemento necesario y refuerza mutuamente a las iniciativas que la OEA acordó en estos últimos 10 años promoviendo una nueva era en la que se comparten los valores de la democracia, la paz y la defensa de los derechos humanos.

4° punto: ¿Cuál es el rol de la OEA?

La utilización de la OEA como baluarte para la defensa del comunismo, vició a la organización y desvió sus objetivos. Así, toda la diplomacia norteamericana con América Latina, y de los países latinoamericanos entre sí, pasó a ser, luego del triunfo de la revolución cubana, un elemento cotidiano de la confrontación de la guerra fría.

¹⁹ Habermas reconoce que las investigaciones histórico-estadísticas demuestran que los estados democráticos no tienen menos guerras que los autoritarios, pero que en sus relaciones externas se comportan de un modo menos belicista., *Idem.*, pág. 67.

²⁰ Si bien Habermas recalca que Kant no previó las luchas de clases y la aparición de un imperialismo belicista, su tesis se renueva en la idea de una “economización de la política internacional” que diluye la acción nacional de los estados detrás de la integración. *Ídem.*, pág. 68.

²¹ “Concepto Estratégico de la Alianza”, Cumbre de Washington, 23-25 de abril de 1999.

²² *Idem.*, Cumbre de Washington, 23-25 de abril de 1999.

²³ Se pone así énfasis en un orden normativo que regula las relaciones entre estados centrada en la dimensión humana y no puramente estatal o militar. En Kari Möttölä, *op.cit.*, pág. 7.

Paralelamente, el fantasma, a veces bastante real, de la intervención norteamericana, privó al organismo de capacidades para contribuir al fortalecimiento de la democracia y el desarrollo económico.

Recién, ante el dinamismo del Grupo Río, perfilándose como una instancia de cooperación latinoamericana, que excluía a Estados Unidos, y ante la recuperación y legitimación de la democracia en la región, se reactiva la OEA.

En 1991 se revisa el rol de la Organización, demostrando ahora su vocación para la defensa de la democracia y de los derechos humanos. Sin embargo, ese consenso en el órgano político, no se tradujo en un consenso paralelo en el ámbito de la seguridad.

Si bien es cierto que la OEA utilizó la resolución 1080 para restaurar la democracia en los casos de Haití, Perú, Guatemala y Paraguay, no se efectuó el debate sobre la seguridad que debió acompañar las posibles rupturas de régimen. Incluso, la Comisión de Seguridad Hemisférica, surgida en 1991, ha tenido dificultades para legitimar su acción.

Este debate, del que hoy participamos, es necesario e ineludible, ya que la OEA tiene por delante una vasta serie de tareas que realizar. Las prevenciones históricas deben dar paso al nuevo consenso regional y hemisférico. Hoy la OEA es el foro adecuado para polemizar y sobre todo, dar seguimiento, a los acuerdos de no proliferación: nucleares, químicos, biológicos. Es más, utilizando las tradicionales tareas de asesoramiento técnico, puede colaborar en la preparación de expertos civiles que se integrarán a las autoridades nacionales o internacionales que prescribe la Convención de Armas Químicas.

La OEA ha logrado establecer un régimen de armas convencionales en concordancia con el registro de Naciones Unidas, creado en 1992. Resta impulsar un compromiso mayor de observancia por parte de los estados y la ampliación a categorías interiores de armamentos para cumplir con el objetivo de prever y verificar el control de armas. La OEA está impulsando un registro de armas livianas que podría diseñar un instrumento para el control interno en la venta de pequeñas armas, demostrando los efectos de la suma de voluntades políticas más que los que brindan los acuerdos legales.

La OEA está trabajando en la creación de métodos conjuntos para combatir el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo, conciliando los acuerdos bilaterales o sub-regionales. En un momento en el que se hipotetiza acerca de un estado que retrocede frente a actores supranacionales que cuentan con capacidad de influenciar a los gobiernos, la elaboración de políticas comunes refuerza internamente el rol del estado como unidad básica de las relaciones internacionales.

La Organización tiene un papel ineludible en la profundización de formas consensuadas de protección del medio ambiente, en la elaboración de respuestas rápidas ante crisis, o catástrofes, y para proponer legislaciones básicas que regulen las cuestiones migratorias.

Teniendo presente un estigma histórico de Latinoamérica, la OEA tendrá que dar seguimiento y análisis, por medio de la Comisión de Seguridad Hemisférica y de la Unidad

de Promoción de la Democracia, a la cuestión cívico-militar, registrando nuevas expresiones de poder militar, en donde las Fuerzas Armadas se fortalecen como agentes económicos o se alían a presidentes sin partido.

La creación de centro de alerta temprana ya fue discutida en el ámbito hemisférico. Su objetivo es el estudio de condiciones internas que puedan desestabilizar a los gobiernos. La Unidad de Promoción de la Democracia está facultada para coordinar esas tareas, proponiendo los medios y esfuerzos necesarios para lograr la estabilidad interna y regional, fortaleciendo, al mismo tiempo, los conceptos de negociación y resolución pacífica de controversias.

Así como sucede en Europa, las disposiciones de la Organización se superponen a los mecanismos subregionales y a las Naciones Unidas desde una perspectiva inclusiva y no de "suma cero." Para ello es necesario definir que tareas y misiones obligan a la intervención de los organismos regionales y cuando se requiere la mediación de las Naciones Unidas.

En Europa, la "Identidad de seguridad y defensa europeas" o ISDE, contribuye a aumentar la seguridad global al sumar la visión europeísta junto a la atlantista. La ISDE surgida de las conversaciones entre el Primer ministro Tony Blair y el Presidente Jacques Chirac en diciembre de 1998, ha puesto como meta un rol europeo para adquirir "la capacidad de acción autónoma, sostenida por fuerzas militares creíbles, la intención de decidirse a usarlas y la rapidez para hacerlo, en función de responder a las crisis internacionales."²⁴ El modelo previsto se basa en el concepto de fuerzas armadas separables, pero no separadas de la OTAN, de esta forma, se refuerza la autonomía de decisión europea, sin debilitar el rol mayor de la organización atlántica. O sea, la multiplicidad de instituciones de seguridad convergen en acciones orientadas por la nueva filosofía de la OTAN, y dejan al mismo tiempo, márgenes de acción para otros intereses europeos. De forma similar, la OEA, una OSCA, la Comisión de Seguridad Hemisférica, etc., contribuirán coincidentemente a la estabilidad y la paz hemisféricas. Hay intereses comunes que no implican necesariamente políticas comunes ni sistemas de defensa comunes. Sin embargo, la estabilidad y progreso de América Latina es un interés común, que crece en la medida que aumenta el regionalismo y la integración. La seguridad es indivisible, de la misma forma que el progreso de las Américas hoy es inseparable de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

Los estados de la región han manifestado su convencimiento de que las nuevas amenazas sólo pueden encararse a través de recursos supra-estatales. Para ampliar la estabilidad democrática regional e internacional, será necesario sumar esfuerzos y compatibilizar criterios y políticas más que intensificar el tradicional dilema de la seguridad. La diplomacia y la negociación en el nuevo milenio, serán también supra-multilaterales.

²⁴ Citado en "Nato at Fifty, New Challenges, Future Uncertainties", Special Report, **United States Institute of Peace**, Washington, D. C., marzo, de 1999, pág. 9.