

Posibles escenarios que configuran modelos de una nueva arquitectura de seguridad en el Cono Sur de América

Juan Emilio Cheyre Espinoza

Documento

El documento aquí transcrito forma parte del capítulo VIII de la Tesis Doctoral presentada en 2001 por el general Juan Emilio Cheyre Espinoza, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

Basándose en las premisas básicas ya establecidas y utilizando los diferentes componentes reseñados en esta tesis, a continuación se delinearán dos posibles escenarios para la configuración de una nueva arquitectura de seguridad. Pareciera que este intento constituye una demanda incuestionable a la que llama el estado de las relaciones y la variación de los vínculos, tanto geopolíticos como estratégicos, en el Cono Sur de América.

Sin duda, el objeto central del análisis corresponde al área geográfica que se estableció como el referente para este trabajo. De allí que estos escenarios –en lo fundamental– buscarán circunscribirse a ella. Sin embargo, como ha quedado establecido, la subregión no se puede aislar de América Latina, habida consideración de la gravitación de los países que conforman el Cono Sur (especialmente Argentina, Brasil y Chile); la importancia

geopolítica del área, y la existencia del Mercosur como organización reconocida y en proceso de búsqueda en su consolidación como referente importante de vínculos económicos y políticos. Adicionalmente, es incuestionable que las tendencias dominantes que han configurado una “nueva realidad geopolítica y estratégica” han tenido su expresión más nítida en el Cono Sur de América, lo que hace presumir como factible la proyección del modelo hacia la región, donde hay otras áreas, como Centroamérica, en que no se expresan con la misma nitidez las señales antes reseñadas.

En dicha perspectiva, es posible establecer que América Latina constituye una región con bajo gasto militar, donde prima la solución pacífica de controversias y un clima de distensión, así como políticas de desarme importantes. Sin embargo, pareciera del todo claro que es necesario avanzar en la reformulación de una institucionalidad compartida en los temas de seguridad.

En materia de mecanismos de solución pacífica de conflictos, entre los primeros avances figuran: la instrumentalización de las MM.C.M. entre Argentina, Brasil y Chile y la proscripción de armas nucleares, químicas y biológicas. Sin embargo, existe consenso en que se requiere de un marco conceptual común en torno a lo que significa y abarca la seguridad y la defensa, que sirva como medida para todos los países de la región. Ello se ve respaldado por el plan de acción aprobado en la Segunda Cumbre de las Américas (abril de 1998), que considera en su sección 11 la necesidad de “aumentar aún más el clima de confianza y seguridad entre los Estados del hemisferio”, y la “promoción de la transparencia en materia de políticas de defensa”, en especial en lo referido a la “modernización de las Fuerzas Armadas, a la comparación del gasto militar en la región y al perfeccionamiento del registro de armas convencionales de las Naciones Unidas”¹.

En cuanto a los principales actores involucrados, Estados Unidos representa una fuerte influencia en materia militar, tanto desde el punto de vista estratégico como doctrinario, tecnológico

¹ Segunda Cumbre de las Américas, Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas, Fomento de la Confianza y Seguridad entre los Estados. Santiago de Chile, 18-19 abril de 1998, en <http://www.summitamericas.org/chileplan-spanish.htm>.

y operativo, Numerosas han sido las muestras de interés estadounidense sobre la región sudamericana, las que han encontrado un punto de apoyo en Argentina, bajo el gobierno de Carlos Menem, y en Colombia, frente al problema de la virtual guerra civil, que llevó a la formulación del controvertido y polémico "Plan Colombia".

Por otra parte, se reclama la inexistencia de un concepto común de seguridad, o bien de una perspectiva de seguridad hemisférica que englobe los problemas de este tipo en cada una de las regiones. La gran heterogeneidad es la característica en América Latina, pese a lo cual existe la necesidad de construir un marco de suma variable entre los distintos actores. Prima un régimen unipolar en la región, por el poderío económico, político y militar de Estados Unidos, principal abastecedor de armas y, a su vez, promotor del control de armamentos. Existiendo espacios para explotar la importancia de las regiones y subregiones que brinda el sistema unipolar, esto no ha tenido voluntad de concretarse en el área de América Latina.

Se observa, asimismo, una falta de foros multilaterales efectivos, capaces de generar medidas preventivas y acciones eficientes para hacer frente a conflictos. No existe en la región un tratado internacional con legitimidad política e instrumentos adecuados para hacer frente a situaciones de crisis. En estas circunstancias, se privilegia una ampliación en el uso de las M.M.C.M. por todos los países de la región, para de esta manera evitar posibles conflictos como el generado entre Ecuador y Perú por problemas fronterizos. Sin embargo, pareciera que la sola aplicación de esos instrumentos es insuficiente al no estar contenida en un sistema del cual es uno de los medios para aplicar.

Entre los principales obstáculos para una visión integradora de la seguridad regional, se presenta la existencia de una diversidad estructural en América Latina, puesto que recién a partir de los años noventa se da una mayor unidad en torno al sistema económico liberal y al político democrático, los que constituyen en la actualidad, junto con el cuidado al medio ambiente y la condición laboral de los trabajadores, entre otros, limitantes para la firma de acuerdos comerciales de países latinoamericanos con aquellos del mundo desarrollado. En el momento de aumentar la vulnerabilidad económica de algún país, como Argentina o Bra-

sil, se tiende a aplicar medidas arancelarias proteccionistas en forma unilateral, para garantizar una situación de estabilidad interna. Esto último ha puesto en grave peligro la pervivencia de bloques comerciales como el Mercosur, hecho que alcanzó su apogeo a mediados de 1999 y que en el presente está seriamente afectado por la crisis económica y política argentina.

Asimismo, existen percepciones de amenazas de distinta intensidad entre los países de la región, por cuanto hay los que tienen dificultades domésticas: Colombia, Perú, Guatemala (hasta fines de los noventa); fenómenos políticos internos de singularidad (Venezuela-Chávez, Perú-Fujimori); también crisis internacionales (Perú-Ecuador); visiones y situaciones diferentes en intensidad y formas de enfrentar problemas emergentes como drogas y narcotráfico (Colombia, Chile, Argentina, Brasil). Frente a todo ello se vislumbra la necesidad de "efectuar procesos de reingeniería en las organizaciones multilaterales centrales del sistema internacional, además de la creación de mecanismos específicos de prevención, tanto globales como regionales, lo cual pasa por reconocer las diferencias estructurales y de intereses que refleja cada país o subregión. En tanto que las nuevas amenazas, tales como las migraciones, riesgos de protección al medio ambiente, narcotráfico, gobernabilidad económica, política y social, suponen una unión de criterios tendentes a colaborar en materia de su prevención, la que no siempre resulta fácil de consensuar dada la diferente naturaleza de los problemas, el grado de desarrollo que alcanzan y la fórmula de solución que cada Estado vislumbra como la más adecuada.

Hay quienes señalan que se requiere de estrategias que se aboquen al fortalecimiento de instrumentos de alerta temprana, para lo cual se impone la necesidad de un desarrollo de los servicios de información e inteligencia. Junto a esto, es necesario tener a los mandos superiores instruidos en el estado de la situación de la subregión, así como en el contexto regional, a la vez de procurar la existencia de unidades altamente flexibles, con el fin de acudir en caso de que cierto tipo de operaciones así lo impongan.

Finalmente, resulta significativo señalar que tras la Cumbre de Ministros de Defensa realizada entre el 16 y el 18 de octubre de 2000, en Manaos, Brasil, se ha descartado la posibilidad de que las Fuerzas Armadas de Chile participen en actividades re-

feridas al control de narcotráfico, dado que –desde la perspectiva de ese Estado– es un tema netamente policial. Esta visión se contraponen al intento de Estados Unidos de ver en dicha fórmula un medio viable al ya existente compromiso de Ejércitos como el de Colombia en misiones de esa naturaleza.

Como se desprende del somero análisis antes detallado, se concluye que la realidad regional de América Latina tiene elementos similares y coincidentes con aquellos detalladamente pormenorizados para el Cono Sur de América, pero al mismo tiempo profundas particularidades que configuran situaciones exclusivas de países y subregiones. Y ya que el Cono Sur de América ha sido objeto de esta investigación, se estima que los modelos y conclusiones a los que se pretende llegar podrían ser proyectados –en cierta medida y alcances– a América Latina, asunto de mayor complejidad y diversidad. En tal sentido, lo que pudiera adelantarse en estas materias en el Cono Sur de América podría ayudar a delinear sistemas a una escala mayor, ya que pareciera ser la subregión más homogénea y adelantada hacia el desarrollo de las nuevas tendencias de una visión de seguridad moderna.

Habiendo dejado constancia de dicha situación, se procederá a efectuar un lineamiento general del diseño de una posible arquitectura de seguridad para el Cono Sur de América.

Para alcanzar tal propósito, toda la investigación efectuada se ha orientado a probar la hipótesis de que, en los hechos, en el Cono Sur de América las relaciones geopolíticas y estratégicas experimentaron un cambio incipiente hasta la década de los ochenta, y ya manifiesto al término del milenio. Se estima que en la profunda modificación que se ha buscado precisar y cuantificar, la economía –como fuera detalladamente analizada y precisada con información teórica, estadística y analítica– jugó un papel fundamental, por una parte, al ser pionera de cambios; por otra, al acelerar procesos de integración inéditos y también por constituir una variable que logró “dominar” relaciones vinculadas a conceptos de seguridad hasta ahora bastante “indómitos” sobre otros intentos de moderar visiones que impedían el cambio de tendencia desde el enfoque del conflicto hacia el de la cooperación.

En el apartado anterior se detallaron dieciséis “premisas básicas”, deducidas del estudio efectuado, que buscan sintetizar condiciones que marcan el cambio producido, y como tal, deberían

estar incorporadas como componentes y ser verdaderos ejes de la nueva arquitectura de seguridad, que se estima factible configurar en el Cono Sur de América y tal vez, con posterioridad, extenderse gradualmente a toda América Latina.

Tal necesidad surge al haber demostrado, en los capítulos correspondientes, y en colegir que el actual sistema de seguridad donde se desenvuelve el accionar geopolítico y estratégico de la subregión ha sido sobrepasado y se encuentra con sus organizaciones, normas, juridicidad y, sobre todo, con una percepción de quienes forman parte de él, que no es el adecuado a la realidad vigente. Lo anterior quedó reflejado en la Segunda Cumbre de las Américas, realizada en Santiago de Chile entre el 18 y el 19 de abril de 1998, al encomendar en su Plan de Acción a la OEA, a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica, identificar las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del Sistema Interamericano relacionadas con los distintos aspectos de la seguridad hemisférica, señalando que este proceso debe culminar con la realización de una conferencia especial sobre seguridad, en el marco de la OEA².

Por otra parte, en la Tercera Cumbre de las Américas, realizada en Quebec, Canadá, entre el 20 y el 22 de abril de 2001, se acordó, en el marco del fortalecimiento de la confianza mutua, celebrar una Conferencia Especial sobre Seguridad en el año 2004, para lo cual la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA deberá concluir la revisión de todos los temas que se refieren a los enfoques sobre la seguridad internacional en el hemisferio³.

Sin embargo, para rediseñar el Sistema de Seguridad es necesario realizar modificaciones tan profundas a la OEA, al TIAR, a la JID, al contenido de los conceptos de seguridad, a la definición de la función militar y a tantos otros aspectos, que pareciera conveniente acometer el desafío de probar –a una escala nueva, la del Cono Sur de América– una arquitectura propia y acorde a la realidad vigente. Ello es factible al existir una entidad geopolítica en esta área y al haber avances en todas aquellas variables detalladas

² Rojas Aravena Francisco (ed.). *Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, (Santiago, Ed. FLACSO Chile, 1998), págs. 552-54.

³ Declaración de Quebec y Plan de Acción, en el marco de la III Cumbre de las Américas, en www.summit-americas.org/eng/quebec-summit.htm.

en esta investigación. Así se obtendría una respuesta que significaría un progreso hacia el imperativo de situar la seguridad a la altura y con el grado de desarrollo que, entre otras, ha logrado la economía en el Cono Sur de América. Ello, además de ser interesante, pareciera que constituye un signo de estabilidad en relaciones plenas que, de continuar sustentadas en vínculos tan cambiantes y carentes de contenido político, como los económicos, pueden no hacer perdurable el modelo de cooperación e integración de que ha venido gradualmente desarrollándose. De allí la necesidad que el modelo permita alcanzar la plenitud propia de una relación política, en la verdadera dimensión del concepto. Al no lograrse, es factible que se produzcan procesos regresivos en escenarios inestables, dada la existencia de asimetrías, inestabilidad política y falta de una cultura sólida de las cuales ya se ha hecho mención en este capítulo.

MODELOS PARA UNA NUEVA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD

Por todo lo antes expuesto, se buscará esbozar dos modelos de arquitectura. Ambos serán descritos en sus componentes fundamentales sin pretender delinear un sistema. Ése es un objetivo ajeno al propósito de este trabajo. Sin embargo, se tratará de describir las características fundamentales de cada uno. Ambos, para ser tales, necesitan incluir en su configuración aquellas “premisas básicas” analizadas anteriormente. De lo contrario serían diseños descontextualizados de las condiciones que tienen que estar presentes en la arquitectura que se proponga en estos modelos. Para pasar a su posterior descripción, a continuación se sintetiza el contenido o característica general de cada uno. Ellos son:

- Modelo de una arquitectura de seguridad de tipo “funcional”. En éste las relaciones son múltiples y tienen un funcionamiento tipo red, no necesariamente dependiente de vínculos formales o institucionales.
- Modelo de una arquitectura de seguridad de tipo “institucional formal”. En éste las relaciones, siendo múltiples, funcionan en un esquema del segmento subregional del Cono Sur, suplantando la institucionalidad organizacional vigente—aunque sea en forma gradual— y llegando a configurar organizaciones, nor-

Nueva arquitectura de seguridad en el Cono Sur de América mas, códigos de conducta y estructuras formales que den vida a un sistema de seguridad para la subregión, pudiendo ser base para un futuro desarrollo a nivel regional.

MODELO DE SEGURIDAD TIPO “FUNCIONAL”

La proposición de este diseño se basa en una de las características reseñadas cuando se analizaron las nuevas formas de relación e interacciones, que dan forma al sistema internacional vigente, tipificadas por una parte en la diversidad de actores –donde el Estado se mantiene como fundamental, pero con funciones diferentes– y, por otra, en las maneras de relacionarse entre ellas. Sin pretender recapitular, basta representarlo como un verdadero “modelo de telaraña”, donde se fusionan las concepciones sistémicas y cibernéticas.

Las relaciones en el Cono Sur de América y su evolución, de las que se ha conceptualizado, muestran que existe y opera en el mundo la tendencia a ir tejiendo una amplia red de diversos contenidos. En ella se vinculan interlocutores variados, aparentemente es informal y espontánea, parece independiente, pero en los hechos se encuentra relacionada con los vínculos institucionales formales con los cuales convive, e incluso éstos (donde el máximo exponente es el Estado) materializan algunos de sus contactos utilizando las nuevas formas que les brinda la existencia de esta red. Estas verdaderas mallas de contactos son tremendamente creadoras dada la diversidad de temas y su profundidad. Sus agendas transitan célere y asistemáticamente por nuevos canales de expresión, opinión, proposición y acuerdos, y tienen amplitud de contenidos, multiplicidad de actores, diversidad de formas de relacionarse y una aparente espontaneidad que llama a contactos más informales, pero que genera potentes señales de integración y comunidad de propósitos.

Sólo a manera de comprobación, basta recordar el catastro detallado en el Capítulo VII y en el Anexo N° 10, donde queda en evidencia la cantidad, diversidad, amplitud y aumento de interacciones, acuerdos, convenios, encuentros bilaterales de carácter económico, comercial, cultural, político y de seguridad. Es así como América Latina en general, y el Cono Sur en particular, a inicios del siglo XXI se encuentra vinculada a través de una

multiplicidad de acuerdos bilaterales y subregionales. En el ámbito multilateral, la diplomacia de cumbres posibilita frecuentes encuentros entre los jefes de Estado y de gobierno de la región y del hemisferio, así como vinculaciones de carácter extrarregional⁴.

Francisco Rojas (autor citado en esta investigación, actual director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Chile) señala que junto con la globalización apareció la diplomacia de cumbres y que ambas están para quedarse. Así lo demuestra la frecuencia de estos eventos y, sobre todo, la cantidad de temas que se abordan y su gravitación en el quehacer futuro marcado por acuerdos o conclusiones que generan consensos formales o informales.

El proceso de creciente interrelación y los fenómenos de la interdependencia caracterizan al mundo de hoy. Los avances tecnológicos y en las comunicaciones desbordan todo lo imaginable y aceleran la dinámica de interrelación planetaria. La revolución de los medios de transporte y las comunicaciones instantáneas están de mandando respuestas cada vez más urgentes de las autoridades de los distintos países. Las cumbres presidenciales –como asimismo otras instancias de este tipo– expresan esta búsqueda de respuesta por parte de los jefes de Estado y de gobierno. En la década del noventa hubo una explosión de encuentros presidenciales. Esta tendencia se incrementará y profundizará, como también la importancia de las decisiones y la capacidad para representar una visión de bloque ante ternas que se perciban como vitales.

⁴ Sólo a manera de ejemplo, en la XV Cumbre del Grupo de Río (17-18 de agosto de 2001 en Santiago de Chile) se pasó –según la expresión de su presidente– “del verbo a la acción”. En efecto, dada la gravedad e influencia de la crisis argentina en la región, informalmente se adoptó el acuerdo de que el presidente Ricardo Lagos llamara telefónicamente al presidente George Bush. El objetivo fue presentarle la inquietud del bloque por los efectos de la crisis económica argentina en la región. Al informar de su contacto –propio de un modelo de red– el presidente Lagos precisó: “El presidente Bush me pidió transmitirles que está siguiendo muy de cerca los acontecimientos en el ámbito internacional y que el Grupo de los Ocho comprende perfectamente la necesidad de mantener flujos de capital abiertos en los mercados emergentes”. En el fondo, ese llamado telefónico ponía a prueba el valor que el principal actor del sistema internacional, a través de un contacto funcional, daba al sentir de 350 millones de habitantes. Alan, Marcela. “Crisis Argentina: Lagos intercede ante Bush”, *La Tercera*, 19 de agosto de 2001, pág. 5.

De allí que el modelo que se está delineando como proposición parte del supuesto de que el multilateralismo tradicional está en crisis. La respuesta ha sido reemplazar los ámbitos institucionales creados durante la Guerra Fría por un diálogo directo entre jefes de Estado, entre ministros y secretarios de Estado y entre instituciones que forman parte del Estado encargados de las más diversas áreas. Este diálogo es intenso y constante. A éstos se suman los mismos tipos de contactos, mucho más frecuentes, entre el resto de los actores del nuevo modelo del sistema internacional vigente, como por ejemplo: centros de estudios, organizaciones empresariales, representantes del sector público o privado, organizaciones unidas por una causa compartida como la ecológica y tantas otras que fueron analizadas al tratar este tema.

Todo lo anterior ha llevado a la constitución de nuevos foros e instancias de diálogo, al establecimiento de espacios privilegiados de debate y concertación internacional entre los más altos representantes del Estado y otros actores informales del sistema internacional. Constituyen un mecanismo de carácter intergubernamental capaz de recoger y solicitar asesoría técnica a diversos organismos. Crecientemente, incorpora las opiniones de la sociedad civil organizada a los hasta hace poco impenetrables análisis y discusiones de temas como el que nos preocupa, que es la seguridad.

Las cumbres presidenciales y otras formas de expresión de relaciones funcionales cumplen roles extraordinariamente positivos; el principal de ellos es la generación de climas de confianza. Otro aspecto esencial es que este diálogo directo entre las máximas autoridades facilita y fortalece la visión de futuro, el análisis de los riesgos y el dimensionamiento de las oportunidades que genera el concordar políticas y concertar acciones en diversos campos. Es este foro el que provee un marco adecuado para una cooperación e integración. Ello se traduce en un mayor grado de complementación y en más interdependencia⁵.

⁵ Una muestra aislada de lo afirmado se observa en la revisión de actividades de este tipo desarrolladas en la semana del 16 al 22 de agosto de 2001 en Santiago de Chile. Algunas de ellas han sido:

- Reunión de la preparación de la XXIV Conferencia de Ejércitos Americanos,
- XV Cumbre del Grupo de Río.

Un multilateralismo eficiente amplía las oportunidades de cooperación. Un diálogo multilateral que incrementa la confianza reduce el peligro del conflicto y, en especial, las posibilidades del uso de la fuerza. Esta visión de las relaciones, en la cual están involucrados los países de la región, coloca un fuerte peso en un ímpetu integracionista sobre la base del denominado regionalismo abierto. Su expresión fundamental se da en las diversas subregiones, las que avanzan a distintas velocidades. El Cono Sur de América es expresión clara de dicha tendencia. Sin duda hay un grado de desarrollo menor en la región andina o en Centroamérica, donde las condiciones que se requieren para estos contactos son menos nítidas.

En esa perspectiva, el multilateralismo de siglo XXI nos muestra un ensanchamiento de las diferencias que separan a los países en relación a sus capacidades productivas, tecnológicas, sociales y otras. También ha evidenciado que por muy poderoso que pueda ser un Estado, éste no es capaz de enfrentar los riesgos y desafíos que hoy día adquieren cada vez con más fuerza un sentido planetario; en particular, los referidos a cuestiones ambientales, al control de las finanzas globales o a los temas de salud. Sólo “la capacidad de asociación” sobre la base de intereses compartidos, de la construcción de visiones conjuntas acerca del futuro y de una fuerte voluntad política de crear instancias eficientes permitirá superar los problemas planetarios y las demandas que emergen de los distintos continentes y subregiones.

Por ello es que una de las características más probables para los próximos años en América Latina —donde el Cono Sur tiene condiciones para ser pionero— sea el de un creciente proceso de relaciones múltiples, considerando que éstas se dan en el marco de una “interdependencia compleja”, marcada por variados canales de conexión entre las sociedades; una ausencia de jerarquía de los temas tratados y con una inclinación a generar relaciones de

-
- Conferencia de EE.MM. de los Ejércitos de Argentina y Chile.
 - Visita oficial y reuniones del presidente de México, Vicente Fox Quezada, con el presidente de Chile, Ricardo Lagos Escobar.
 - Visita oficial y reuniones del presidente de Venezuela, Hugo Chávez Frías, con el presidente de Chile, Ricardo Lagos Escobar.
 - Visita informal y reunión de trabajo entre el ministro de Defensa de Chile, Mario Fernández, y su homólogo argentino, Horacio Jaunarena.

asociación en el marco del contenido de ese concepto del cual se ha dejado constancia en esta investigación.

Las tendencias de carácter general antes descritas tienen una relación directa con el futuro de los esquemas de seguridad –concebida en su sentido amplio– que se podría ir diseñando para readecuar o reformular el sistema vigente.

En efecto, como se estima ya fue demostrado, ha existido demora en el desarrollo de las adecuadas estructuras de seguridad que sean concordantes con la naturaleza de las demandas en una dimensión como la descrita. Asimismo, a tal retardo se une la ausencia de relaciones con los procesos políticos o económicos como los resumidos en los párrafos anteriores. De allí que parezca imperativo fortalecer los instrumentos para la cooperación y seguridad regionales, pudiendo de esa manera contener y reducir el número de amenazas que se mantienen vigentes en el Cono Sur de América, las cuales han sido descritas. En los hechos, la seguridad está muy disminuida en las relaciones de red, que ha venido ganando espacios cada vez más importantes. El desafío y la necesidad deben ser incorporar la en la dimensión que corresponda.

El modelo de arquitectura que se está tratando de delinear toma en consideración la exitosa experiencia europea, donde sin duda con diferencias muy profundas se ha construido una red de cooperación política y militar que va conformando coaliciones cimentadas sobre alianzas y patrones de cooperación ya existentes, no solamente militares sino que normalmente iniciadas en vínculos económicos o políticos, pero que den cabida e importancia a la seguridad.

Como se dijo, constituye todo un desafío crear en lo relativo a vínculos de seguridad nuevos y audaces procesos de cooperación, partiendo tal vez de relaciones bilaterales que transiten a multilaterales, en esquemas donde se aprovechen las potencialidades de una subregión como el Cono Sur de América. Así, a través de vínculos funcionales se podría ir configurando un entramado de intereses compartidos donde gradualmente un grupo de Estados trabaje de manera coordinada orientado a salvaguardar y potenciar esos intereses. El desafío planteado cobra mayor importancia cuando las respuestas actuales, basadas en un esquema que se estima ha sido probado como inadecuado a la realidad vigente, necesitan urgencia para enfrentar prioridades, tareas y ne-

cesidades que cada vez adquieren rapidez en el momento que se presentan y respuestas oportunas a las demandas. Unas relaciones de seguridad que incorporen la funcionalidad y el modelo de red ya vigente en forma nítida en los vínculos económicos y políticos pareciera necesario profundizar en esta dimensión de la seguridad, donde empiezan a aparecer los primeros indicios de una tendencia en el mismo sentido.

La discusión del tema, en el caso de Chile, no es nueva e incluso ha dado origen a dos visiones aparentemente contrapuestas.

En efecto, para algunos, aunque hay un amplio consenso local y regional en torno a la idea de reemplazar el TIAR y la JID —cuya lógica obedece a conflictos hoy inexistentes—, los puntos de vista que subsisten en el gobierno sobre el papel de la OEA en la configuración de un esquema de seguridad alimentan las más diversas sensibilidades.

Entre las autoridades de la Cancillería hay quienes plantean la necesidad de reforzar las funciones de la OEA, apoyando firmemente la creación de una Subsecretaría de Asuntos Políticos que dinamice la agenda de seguridad. En esa perspectiva algunos personeros plantean incluso que pensar en esquemas subregionales es poco realista.

Al contrario, en el Ministerio de Defensa se atribuiría al sistema Interamericano un “papel accesorio o ninguno” en ese ámbito, ya que, se argumenta, “ni la OEA ni el TIAR han resuelto alguno de los conflictos surgidos en los últimos 20 años, lo que sí ha ocurrido en el plano subregional (América del Norte, Centroamérica, Mercosur, países andinos), porque cada zona presenta sus propios problemas y entre ellas no hay verdadera simetría”. En cambio, señalan que pareciera más práctico orientar la discusión sobre seguridad interamericana por la vía de la Cumbre de las Américas y las reuniones de ministros de Defensa⁶.

Un análisis de las tendencias con respecto a este tema lleva a concluir que para los especialistas del sector defensa, las relaciones funcionales requieren adquirir vitalidad y transformarse en instancias eficientes para lograr avances en la agenda de seguridad. Esto, que parece contradictorio con la coexistencia de orga-

⁶ Hevia, David. “Cancillería y Defensa: difícil sintonía en materia de seguridad”, *El Metropolitano*, 18 de junio de 2000, pág. 7.

nizaciones –generalizadamente reconocidas como sobrepasadas por el tiempo– propias de un modelo “institucional formal”, tal vez no sea del todo tan drástico. En efecto, como será analizado al tratar de delinear esa opción –que también puede ser válida– este modelo “funcional” no tendría por qué ser excluyente del otro y, es más, podría contribuir al imperativo –eso sí, ineludible– de reformularlo con respecto a su actual situación ya descrita.

Con todo, pareciera que el modelo de arquitectura que se insinúa con el título de funcional tiene su fundamento en el colapso del sistema formal vigente, en la experiencia y aplicación de sistemas del mismo tipo en relaciones políticas o económicas, y en la incipiente presencia de exitosas relaciones que han incursionado en la aplicación de las características o componentes básicos que han sido descritos.

Un modelo de este tipo fomenta un diálogo activo, dinámico, profundo, implementado sobre comunes percepciones de una temática consensuada y coherente. A su vez, las redes que van configurándose (entre los Estados, con las decisiones de política exterior y de defensa, a nivel de mandos militares, entre los académicos vinculados a la temática de seguridad, a través de organizaciones formales e informales relacionadas con estos asuntos y numerosos otros actores políticos o económicos integrados, dada la amplitud de un concepto de seguridad relacionado a variables culturales, económicas, medioambientales y otras) adquieren un carácter vital para promover el desarrollo de acontecimientos que van generándose de manera muy activa y, por otra parte, difunden información que orienta procesos donde se despejan interrogantes no satisfechas a través de los mecanismos formales, o son elementos generadores de confianza y provocadores de relaciones asociativas. Éstas, normalmente, de ser exitosas y ya cuando obtuvieran madurez, darán origen a acuerdos y programas orientados a mejorar el entendimiento y la relación de estabilidad, como asimismo tenderán a enfrentar la solución de los pocos, pero importantes, factores de inestabilidad aún existentes.

Escapa al propósito de este trabajo el establecer el detalle de funcionamiento de un modelo de estas características. Sólo se ha buscado delinear genéricamente elementos fundamentales y tratar de explicar los elementos vitales de su posible estructura y funcionamiento. De allí que para terminar la exposición se reco-

gen, de experiencias similares, elementos vitales que necesariamente deberían ser considerados. Ellos están relacionados con la necesidad de generar avances en temas vinculados a programas de trabajo esenciales para crear relaciones de asociación, factor previo a la configuración de una arquitectura general. Entre estos temas, destacan⁷:

- Armonía de reglas y regulaciones.
- Investigación conjunta y desarrollo de programas en áreas de prioridad.
 - Transferencia de tecnología.
 - Una infraestructura regional en el área de telecomunicaciones y tecnología de la información.
 - Identificación de proyectos de inversión para la modernización de los diversos sectores incluidos en un amplio concepto de seguridad.
 - Identificación de proyectos de inversión para la modernización de sectores.
 - Necesidad de desarrollar estabilidad y gobernabilidad.
 - Concreción de modelos efectivos de interdependencia.
 - Enfrentar con realismo y directamente la conflictividad latente y manifiesta.
 - Incorporación efectiva de las instituciones de seguridad y defensa.
 - Inclusión de Estados Unidos como actor partícipe, pero no dominante en las relaciones que se establezcan.
 - Visión y compromiso de Estado para tratar la temática por los gobiernos involucrados.

Asimismo, para construir este modelo habría que asumir contenidos vinculados a las variables más comunes que se deberían incorporar a las agendas funcionales en el paradigma propuesto⁸.

- Estabilidad política.
- Interrelación entre los actores principales.
- Institucionalidad.

⁷ Brauch, Hans Gunter; Marquina, Antonio y Biad, Abdelwahab (eds). *Euro-Mediterranean Partnership for the 21 st Century*, (London, Macmillan Press Ltd., 2000), pág. 251.

⁸ Rojas Aravena, Francisco. *Tendencias y Variables para un Escenario Prospectivo: Aprendiendo de la experiencia del Cono Sur*. Seminario Internacional del Instituto de Estudios Iberoamericanos, Hamburgo, 7 de junio de 2001.

Nueva arquitectura
de seguridad en el
Cono Sur de América

- Contenciosos.
- Preocupaciones compartidas.
- Grado de modernización de las Fuerzas Armadas.
- Preocupación por la modernización en materias estratégicas.
- Gasto militar.
- Participación en operaciones de mantenimiento de la paz.
- Participación en regímenes de control de armamentos.
- Asistencia y cooperación externa en materias de defensa.
- Impacto regional de la acción internacional de la subregión.

Antes de terminar el intento de delinear el esquema de este modelo de arquitectura de seguridad de tipo “funcional”, se estima conveniente precisar que el objetivo ha sido, a través de la descripción general de lo que podría ser su estructura, darle un valor comprensivo a una fórmula de relación que en lo básico privilegie los vínculos difusos en cuanto a organizaciones, además de que sus procedimientos lleven a ampliar la agenda de contenidos e incorporar innovaciones en cuanto a tecnologías. Asimismo, que tienda a ser multifacético en cuanto a variables que amplíen la visión restringida de la seguridad. Todas o la mayoría de estas características se encuentran –aunque en forma incipiente– ya presentes en las relaciones económicas y políticas. En cuanto a la seguridad, al menos en el Cono Sur de América, recién empiezan a insinuarse tales tendencias en un marco global de seguridad hemisférica, donde no hay espacios ni procedimientos que permitan visualizar, al menos en el corto plazo, la adopción de modelos de esta naturaleza, que se estiman factibles de concebir para cambiar la realidad imperante. Lo anterior, salvo que se modifique una verdadera cultura de mantener viejos sistemas inoperantes pero conocidos. El solo inicio del debate ya presente en el Cono Sur y las condiciones de las cuales se ha dado cuenta en la subregión, hacen pensar que el diseño de un modelo de estas características podría ser realidad si hay decisión, voluntad de cambio e iniciativa de actores relevantes por intentarlo.

MODELO DE SEGURIDAD TIPO “INSTITUCIONAL FORMAL”

La fundamentación de esta propuesta encuentra su base en el hecho ya descrito de un conformismo y una actitud de no cambiar radicalmente el sistema conocido. Por lo tanto, transformar las

bases del esquema vigente en otro que mantenga como componentes básicos una estructura apoyada en normas, organizaciones, juridicidad y relaciones formales establecidas de similar estructura, pero diferente en contenidos, propósitos y procedimientos, será un proceso lento y gradual. Lo anterior, partiendo de las premisas básicas ya establecidas, de que el modelo imperante se encuentra sobrepasado por una nueva realidad donde un reemplazo requiere ser concordado, resultando difícil hacerlo si subsiste el TIAR como el marco jurídico-conceptual que le da forma, y no se transforme la OEA. en todo lo relativo a su aproximación a la temática de seguridad, donde lógicamente se incluyen las funciones de la JID, del CID y de otras entidades e instancias que han sido ya analizadas y de las cuales ahora se efectuará una descripción directamente vinculada a su viabilidad para dar respuesta a las actuales demandas. En el fondo se trataría de un modelo que suplantaría al actual, transformando funciones, pero respetando su carácter “institucional formal”.

Antes de hacerlo hay que advertir que este modelo, por sus componentes y características, más que referirse al Cono Sur en particular, objeto de esta investigación, se relaciona con el ámbito mayor de la seguridad en el plano regional. Sin embargo, la naturaleza y fuerza de su historia, contenido, organización y alcance hacen que la subregión no pueda sustraerse a la influencia del mismo en los asuntos de seguridad que se analizan. De allí que las proposiciones que se hagan surgen de estimar como factible el inicio de un proceso, como el que se propondrá, de readecuación o reformulación –manteniendo el modelo “institucional formal”–, partiendo de iniciativas y acciones generadas en el Cono Sur de América donde se presentan condiciones objetivas, que han sido expuestas, para acometer una tarea como la que se estima puede constituir uno de los modelos orientados a modificar el sistema vigente.

En el fondo, se trata de suplantar gradualmente el actual sistema por uno que, manteniendo las características generales, adecue las organizaciones y contenidos a la realidad geopolítica y estratégica de la cual se ha dado cuenta en esta investigación. Este tema no es nuevo ni original. En efecto, surgió de la Cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile en 1998. Allí se dio el mandato de llevar a cabo la revisión, otorgándole a la Comi-

sión de Seguridad Hemisférica una amplia tarea en relación al asunto ya presentado. De hecho, entre el 19 y 20 de abril de 1999 se llevó a cabo una sesión especial de esta Comisión para analizar el futuro de la Seguridad Internacional en el Hemisferio⁹. Sin embargo, en términos concretos, los plazos para hacerlo han sido diferentes dada la complejidad de la temática. Entretanto, subsisten los antiguos modelos y organizaciones, lo que lleva a pensar que tal vez el mayor avance y las nuevas problemáticas del Cono Sur de América podría conducir a aplicar, en una escala menor, un modelo que se fuera proyectando gradualmente hacia el ámbito regional.

Como se trata de un modelo sustentado en relaciones y una arquitectura existente que debería ser modificada, pareciera que —aunque se dio cuenta de ella en el capítulo correspondiente al tema— es necesario ahora revisar críticamente todo aquello que debería tender a suplantarse.

Para los fines perseguidos hay que establecer que el Sistema de Seguridad Hemisférico comprende documentos e instituciones a las cuales se hará referencia para los fines ya descritos.

⁹ Segunda Cumbre de las Américas. Fomento de la confianza y de la seguridad entre los Estados, Nuevos conceptos de seguridad. Santiago de Chile, 18-19 abril 1998.