

Williamsburg: ¿Un giro definitivo en las relaciones hemisféricas de seguridad?¹

Francisco Rojas Aravena

El fin de la Guerra Fría cambió el tipo de relaciones entre América Latina y Estados Unidos en todos los ámbitos, principalmente en el de la seguridad. Los nuevos temas de la agenda replantean preguntas fundamentales sobre conceptos claves como soberanía, interdependencia, cooperación y alianzas internacionales. La primera reunión de Ministros de Defensa realizada en Williamsburg constituyó un evento significativo en el contexto de la redefinición de la política norteamericana hacia América Latina. Este evento está obligando a los países de la región a rediseñar los cursos de acción en el ámbito de la defensa en el hemisferio. En el presente artículo se analizan las principales visiones sobre los cambios internacionales y los lineamientos de la política de seguridad de Estados Unidos hacia la región. En este contexto se estudia la convocatoria, desarrollo y conclusiones de la reunión de Ministros de Defensa de Williamsburg. Finalmente, se señalan los desafíos que para la política latinoamericana representa el desarrollo de una diplomacia de cumbres a diferencia de una diplomacia multilateral.

La reunión de Ministros de Defensa de las Américas constituyó la primera de este tipo del hemisferio occidental, por ello fue muy importante. Más significativo es el cambio que ella representó en los lineamientos de la política estadounidense. Para América Latina lo esencial

¹ Trabajo preparado para ser presentado en el Primer Congreso Latinoamericano de Relaciones Internacionales e Investigaciones para la Paz, IRIPAZ, IPRA, CLAIP, Guatemala, 22-25 de agosto de 1995.

es evaluar si esto representa un giro fundamental de la política de Estados Unidos hacia sus vecinos, o es una manifestación nueva de viejas políticas. En cualquiera de las dos alternativas la región tiene ante sí un gran desafío. En el primer caso, tomar la oportunidad que se le presenta de establecer un patrón de relación de nuevo tipo basado en la asociación. En el segundo, buscar formas eficientes para protegerse del unilateralismo, en un contexto de fuerte unipolarismo y de débil capacidad de concertación en materias de seguridad.

Para el análisis del tema es necesario dar una mirada a las principales definiciones de Estados Unidos sobre el hemisferio occidental y luego analizar la gestación, el desarrollo y los resultados de la reunión de Ministros de Defensa.

Antecedentes.

El entorno internacional ha cambiado de manera significativa para el conjunto de América Latina. El fin de la Guerra Fría es el cambio más evidente. A éste se suma lo que podemos denominar "*las reformas de segunda generación*". Es decir, las reformas al Estado y la adecuación de éste al proceso de creciente modernización e integración de las economías del hemisferio, en un contexto en el cual la redemocratización es un elemento central. Este proceso es esencial para generar una reconversión productiva, una mayor eficiencia institucional, una mejor calidad de la política y una mayor capacidad de gobernabilidad. Estos son procesos que se desarrollan en el conjunto de la región.

El posicionamiento individual y subregional de los Estados latinoamericanos no es percibido de la misma manera por los actores regionales ni por los actores de fuera de la región. Reconocer cómo se están construyendo hoy día las percepciones del entorno externo en cada situación nacional y subregional es fundamental para poder diseñar políticas adecuadas y generar las medidas técnicas pertinentes. Uno de los efectos más evidentes del fin de la Guerra Fría, en nuestro continente, ha sido diversificar las percepciones. Las diferencias entre amenazas tradicionales y no tradicionales se expresan con claridad. Ello se manifiesta en distintas agendas que tienen expresiones diversificadas en cada una de las subregiones en las cuales el peso y los instrumentos de los actores varía considerablemente.

La interrelación entre lo local, subregional y hemisférico en diversos ámbitos se ha hecho cada vez más difusa con el fin de la Guerra Fría.

Problemas de orden doméstico son a la vez importantes problemas internacionales, situaciones nacionales se transforman en eventos internacionales en forma instantánea. La diferenciación entre lo externo y lo interno, en especial en los aspectos que dicen relación con la economía y crecientemente con diversas áreas de la seguridad, se hace difusa. Ello lleva a una dificultad conceptual sobre cómo definir las áreas de soberanía exclusiva y cuándo se está en presencia de condicionamientos e incluso de intervención desde el entorno internacional. Avanzar conceptualmente sobre esta interrelación refiere también el avance conceptual en las relaciones entre política/democracia, economía/apertura económica y seguridad/seguridad cooperativa y de qué manera las interacciones entre cada una de estas áreas posibilita una consolidación sustantiva en el conjunto. La sustentabilidad por lo tanto, refleja una sumatoria más que avances particulares en cada una de las áreas.

Visión global sobre los cambios internacionales.

La forma en que los actores en cada región perciben y definen los cambios globales y sus efectos regionales y nacionales, es determinante en las acciones que toman. América Latina tiene la oportunidad de aprovechar sobre la base del proceso de apertura política y económica, el espacio generado por el fin del enfrentamiento bipolar para buscar una mejor inserción internacional. La globalización segmentada obliga a un rediseño político-estratégico. Es necesario adecuar y diseñar las políticas frente a las nuevas vulnerabilidades y al cambio que sufren las antiguas. El sistema internacional se ha movido desde las relaciones internacionales de seguridad a las relaciones internacionales de mercado. Este cambio también obliga a un reacomodo y reajuste en las alianzas estratégicas.

América Latina y los cambios globales.

La región latinoamericana está en una etapa de reacomodo frente a la nueva situación internacional. Simultáneamente, se ha producido un proceso de consolidación democrática y de cambio en el modelo económico imperante. Ello ha significado algunos efectos positivos como la legitimación de la democracia, la expansión del respeto a los derechos humanos y una tendencia al crecimiento económico aunado a un proceso de integración regional con proyección hemisférica y global. Sin embargo, se observan al mismo tiempo signos negativos tales como la fragili-

dad de los procesos democráticos, la persistencia de situaciones de violencia y terrorismo, las crecientes dificultades de gobernabilidad y las inestabilidades en el modelo de inserción económica y financiera global. Pero más significativo aún es la mantención de percepciones tradicionales de amenaza interestatal.

En esta transición regional inciden diversos cambios de los que se destacan: el fin de la Guerra Fría y la desaparición del bloque soviético; la diversidad regional, expresada en diversas agrupaciones y formas de concertación; el unipolarismo regional y el mayor peso norteamericano como potencia hegemónica, pero con menores recursos de poder; la redemocratización regional; las dificultades para aplicar los ajustes económicos generados por las tendencias globales; y, la falta de propuestas hemisféricas efectivas, capaces de asumir la cooperación en seguridad como una opción viable.

De los factores mencionados conviene analizar dos elementos centrales: la diversidad regional y los procesos de redemocratización y apertura económica. Respecto del primero, al desaparecer el marco del conflicto bipolar y al mirar a la región latinoamericana, podemos constatar que no hay ningún régimen inclusivo. América Latina aparece como una región dispersa. Ello no facilita la estructuración de políticas generales capaces de contener los intereses del conjunto de los actores de la región. Es en este período cuando los vínculos y la cooperación comercial se han incrementado, pero cuando a la vez han cobrado fuerza conflictos de delimitación fronteriza. En la región la herencia colonial y el peso del siglo XIX no terminan de decantarse y superarse. El fuerte incremento de las tendencias integracionistas de inicios de los años noventa no elimina la percepción de una América Latina disgregada en diversas regiones. Los cambios afectan de distinto modo a las dos grandes áreas —la Cuenca del Caribe y Sudamérica— que a su vez contienen propuestas de vinculación y concertación diferentes.

Estamos en presencia de una creciente diversidad estructural. La región no ha logrado, pese a los esfuerzos de reconstitución de una práctica integracionista, concertar una posición homogénea. La historia reciente marca esa diversidad. Si consideramos parámetros tales como desarrollo, estabilidad, crecimiento económico, conflictos internos y formas de reconciliación nacional que afectan los procesos de gobernabilidad posteriores, encontraremos pautas muy diferentes en cada área o subregión. Las diferencias se mantienen si se consideran aspectos tales como el tipo y la forma de involucramiento en los nuevos temas globales: medio ambiente, migraciones y delitos transnacionales. Dados los cam-

bios estructurales en curso, la propia noción de una América Latina unida en la homogeneidad está siendo superada. La región está comenzando un período post-hispánico. Hay una crisis del concepto de América Latina, que involucra un sentido de unidad y de destino común. Reconstituir a la región como actor presupone como elemento clave la búsqueda de la cooperación regional. Esta debe corresponder a una decisión política, a partir del reconocimiento de la variedad de situaciones y de los intereses que ellas reflejan. El reconocimiento de la diversidad posibilita percibir las ganancias que se pueden obtener en un proceso de beneficio mutuo, que supere los conflictos por la vía de la asociación y la agregación de intereses y no del enfrentamiento. Para ello la superación de los temas de frontera es una condición básica.

El segundo elemento se refiere al ajuste económico que se ha verificado y que coincide con una tendencia democratizadora regional. El proceso central de América Latina en los últimos años ha sido establecer diversos tipos de tránsito democrático según la forma particular que adoptó cada caso nacional. En América Central se producen transiciones desde las guerras civiles a formas políticas abiertas por medio de *acuerdos de paz* que conllevan la opción democrática. En el área andina, en especial en Perú y Colombia, se mantiene la institucionalidad esencial de los procesos de democracia y apertura en medio de conflictos armados de importancia, que condicionan los márgenes de acción y participación democrática. En tres países se producen procesos de democratización como resultado de la acción militar norteamericana, *democratización por intervención* (Grenada, Panamá y Haití). En el caso de los países del Cono Sur tenemos *las transiciones concertadas* (Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay). Argentina es un caso especial que se asemeja a estos últimos pero su origen estuvo radicado en la derrota militar del año 1982 en el Atlántico Sur, redemocratización por colapso político-militar.

En los países del Cono Sur la confluencia de los factores políticos internos e internacionales apuntó al cambio del sistema político. Ello llevó a complejos procesos de concertación, a la suscripción de acuerdos y pactos entre las fuerzas políticas civiles y las fuerzas militares. Una de las consecuencias de este proceso es un nuevo tipo de vínculo y de equilibrio en las relaciones entre la sociedad y el Estado y entre las fuerzas económicas y las fuerzas políticas, como también entre las fuerzas armadas y las autoridades civiles.

En América del Sur no hay propuesta política alternativa a la democracia. Más allá de su debilidad, de los condicionamientos de la transición, de las amenazas de 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. La democracia es el gran cambio del hemisferio occidental en el período de post-Guerra Fría.

En el ámbito económico, en el conjunto de los países de la región se han impulsado procesos de ajuste estructural vinculados a procesos de inserción en el sistema económico y financiero internacional. En la mayoría de los casos se ha contado con decidido apoyo de los organismos financieros internacionales. Estos procesos de apertura conforman un nuevo consenso sobre las opciones y oportunidades para las economías de la región. Sin embargo, dada la inequidad del sistema económico los efectos de la inserción al mercado internacional, a partir de procesos de "ajuste estructural" sin generar formas de compensación o de amortiguamiento en los sectores más vulnerables, producen serios problemas de gobernabilidad, que afectan la precaria estabilidad económica y política en muchos casos.

Perspectivas europeas.

Desde Europa la situación internacional se percibe más incierta que desde el hemisferio occidental. La eclosión de la Unión Soviética generó un ámbito de incertidumbre particularmente significativo. El número de actores se incrementó, los conflictos regionales adquirieron formas violentas y la presencia de armas nucleares constituye una preocupación permanente. La dimensión militar en la visión europea tiene un peso significativo. Los arreglos de seguridad constituyen por lo tanto una piedra fundamental para la estabilidad en esa región y los efectos que posee sobre el sistema global.

Las zonas de crisis en el Sur-Este europeo se inician en los Balcanes y cubren extensos territorios de la ex Unión Soviética. Detener su expansión y buscar la prevención de nuevos focos de tensión es un elemento clave. No se percibe que esto pueda ser alcanzado con facilidad. De alguna manera el área de conflicto cubre desde Marruecos al mar

Indico y atraviesa zonas en las cuales los actores tienen a su alcance importantes arsenales, incluidos armamentos de destrucción masiva.

Es por ello que, siguiendo la tradición iniciada con la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea de Helsinki, los países europeos buscan avanzar hacia *una genuina asociación para la nueva era*. Esto se refleja en el documento de Budapest de 1994 y en la declaración en el 50 aniversario del término de la Segunda Guerra Mundial.

En el ámbito de la seguridad, la búsqueda de la cooperación ha significado la suscripción de acuerdos y compromisos de especial trascendencia en el ámbito de las Medidas de Confianza Mutua y Seguridad.

La Comunidad Europea, luego del término de la Guerra Fría, ha tenido una considerable expansión hacia el Norte y hacia el Este. La estabilidad en el conjunto europeo y en las áreas circundantes es uno de los mayores desafíos para estos actores.

La experiencia europea muestra que los avances en la cooperación significan la renuncia a ciertos ámbitos de soberanía nacional. El proceso integrador significa ceder derechos soberanos en algunas áreas con el fin de alcanzar una estabilidad y una certidumbre en provecho de todos los actores. Establecer marcos regulatorios internacionales acordados de manera plena y soberana por los Estados es la condición esencial de este proceso. La experiencia europea se ha fundado en crecientes compromisos de interrelación y cesión de derechos en un ámbito geográfico específico con el fin de transformar a dicho espacio en un área de estabilidad.

La resolución de la tensión en conflictos que se fundamentan en la anarquía y en el choque permanente entre los actores, el modelo hobbesiano, se alcanza al igual que al interior del Estado sobre la base de un pacto de gobernabilidad. Un pacto esencial, al igual que el que da origen al Estado. En este sentido, en el ámbito comunitario la constitución de entes supranacionales con capacidad de generar, establecer y desarrollar políticas cumple un rol similar en ámbitos particulares, específicos y previamente definidos a la normativa que posibilita la organización nacional. En este sentido, la experiencia europea ofrece una perspectiva de interdependencia que es importante visualizar en sus logros y obstáculos por parte de los actores latinoamericanos. Las similitudes culturales y en los sistemas políticos, llevan a que algunas experiencias europeas tengan un mayor peso y cercanía con las visiones latinoamericanas, en cambio otras, se alejan.

La transición hacia un modelo de seguridad de post-Guerra Fría mantiene a la OTAN como el fundamento de articulación de la defensa.

El foro multinacional continúa cumpliendo un rol principal en la estabilidad en esa región y en el ámbito global. Cabe destacar que el carácter, de la OTAN se fundamenta en una presencia no europea determinante, la presencia norteamericana. Esta participación permite establecer un balance interno en la alianza y articularla con los principales temas de la agenda de seguridad global.

Perspectivas estadounidenses sobre la seguridad.

En el hemisferio occidental la visión norteamericana es fundamental: La consideración de las percepciones globales de Estados Unidos y sus efectos en el hemisferio tienen una consecuencia inmediata sobre las políticas y el relacionamiento con los países latinoamericanos.

La visión estadounidense, explicitada en *Strategic Assessment 1995. U.S. Security Challenges in Transition*, señala que en la emergencia del nuevo sistema mundial, en el cual el orden global aún se encuentra en transición, por primera vez desde la independencia de Estados Unidos los asuntos europeos no dominan ni definen el carácter de las relaciones entre los grandes poderes como lo hicieron el sistema napoleónico, el Congreso de Viena, la hegemonía germana, la Liga de las Naciones e incluso la Guerra Fría. La emergencia de los nuevos polos de atención no terminará de decantarse antes del final de la década.

La división ideológica ya no posee importancia, tampoco el no alineamiento. Los cambios de algunas regiones hacia economías y democracias de mercado han generado prosperidad y posibilitan la emergencia de un nuevo orden. Las características de los actores se perciben de la siguiente manera: i) democracias de mercado de rápido desarrollo y prosperidad. Aquí la percepción estratégica estadounidense ubica la mayor parte de América Latina. ii) Estados en transición. Esta categoría se refiere al cambio desde los Estados comunistas hacia la democracia y el libre mercado. En esta categoría se incluyen Estados autoritarios que mantienen ese carácter. Esta categoría será la determinante en el sistema internacional futuro dada la caracterización de transición que éste posee. En América Latina el peligro está en la regresión desde situaciones de democracias frágiles hacia regímenes autoritarios. iii) Estados problemáticos. Estos están localizados especialmente en África, en el medio oriente y en partes de Asia. Corresponden a Estados crecientemente marginales que están atrás de las tendencias del desarrollo de la economía global. Las tensiones étnicas y religiosas se expresan en extremismo.

Poseen problemas de gobernabilidad. En la visión estadounidense, Cuba es ubicada en esta categoría.

Tres líneas de división son enfatizadas por analistas norteamericanos de seguridad:

i) Bloques regionales basados en comercio y cooperación política están emergiendo en Europa, en el hemisferio occidental, Este del Asia y en cierto sentido en la Comunidad de Estados Independientes. En el caso del hemisferio occidental se encuentra en construcción a partir de los procesos de integración del NAFTA y del MERCOSUR. Las implicancias variarán según el grado de apertura. No se percibe en los próximos años la emergencia de "bloques cerrados".

ii) Esferas de influencia entre los grandes poderes. La concentración de la atención militar por parte de los grandes poderes se expresa en sus áreas vecinas y áreas de interés histórico y estratégico. Esto se expresa en las principales responsabilidades en operaciones de paz y el debate del Consejo de Seguridad de la ONU. Como ejemplos que ilustran lo anterior se pueden señalar los casos de Ruanda para los franceses, Haití para los norteamericanos, Chechenia para los rusos, Cambodia para los japoneses.

La actual política de seguridad de Estados Unidos se define hoy día como ligada a valores y amplios intereses más que a las esferas de influencia per se.

iii) Civilización. Las diferencias entre culturas y religiones parecen tener mayor importancia de la que se sospechaba años atrás. Las religiones y la cultura pueden movilizar grandes masas humanas e incluso grupos organizados de manera transnacional, pero los Estados y sus políticas son los actores centrales no las civilizaciones.

Tipología de conflictos.

En un sistema internacional con las características antes mencionadas, la definición de conflictos es completamente diferente a la que primó durante los 50 años de la Guerra Fría. Los conflictos que hoy se enfrentan y la previsión de choque de intereses en el futuro inmediato, son categorizados en tres grupos que permiten distinguir en términos cualitativos los tipos de conflicto a los cuales se enfrentan los actores en el sistema internacional. Las definiciones de estas categorías posibilitan definir políticas específicas en cada una de las áreas. Tres son los tipos de conflicto que se visualizan: i) conflictos entre los mayores poderes, ii)

conflictos entre poderes regionales, iii) conflictos que involucran a Estados problemáticos.

La definición de los intereses norteamericanos y las prioridades están en directa relación con esta percepción de los conflictos potenciales. Cuatro prioridades organizan la respuesta norteamericana:

i) Asegurar la paz entre los poderes mayores. Este es el interés principal de los Estados Unidos, para lo cual la creación de los mecanismos de resolución de conflictos y la generación de regímenes internacionales aparece como una necesidad fundamental. La coordinación de políticas en crisis regionales es esencial para el logro de estos objetivos.

ii) El involucramiento de Estados Unidos en conflictos regionales debe tener un carácter selectivo. La norma debe apuntar a involucrarse sólo en aquellos casos en los cuales la atención prioritaria hoy día previene peligros de futuro. En el caso del hemisferio occidental este involucramiento está referido particularmente a las naciones de la Cuenca del Caribe. Ello, a su vez, se ve reafirmado por una tendencia histórica de involucramiento directo en esta área. Definir una política de involucramiento significa optar a la vez por decisiones en las cuales el uso de la fuerza es un componente esencial. Ello implica la voluntad y la capacidad para usar dicha fuerza.

iii) Respuestas a las amenazas transnacionales. Estas se vinculan particularmente al tráfico de drogas, terrorismo y medio ambiente. Cada uno de estos temas adquiere un carácter transnacional. La definición del carácter de la amenaza establece cuáles son los recursos más idóneos para enfrentarla. Aún no es claro cómo los instrumentos militares se involucrarán frente a estas amenazas. La clave en cualquier respuesta será la capacidad de construir cooperación.

iv) Asistencia a los Estados en desagregación. Esto se refiere particularmente a misiones militares de carácter humanitario. Los roles militares respecto a participar o definir la "construcción nacional" posee dificultades esenciales, dado que normalmente significa tomar partido por alguna de las fracciones en pugna. La formación de coaliciones para responder a las crisis constituye el mejor camino, sin embargo, éste aparece dificultoso.

Desde el punto de vista más general, en el diseño de las implicancias militares aparece como una cuestión significativa la construcción de coaliciones *ad hoc* más que la conformación de alianzas. Adicionalmente, por primera vez en muchas décadas, la definición de los roles y proyección militar se basa en tareas y no en amenazas. Este tipo de formulaciones genera un mayor espacio de comprensión desde una

perspectiva amplia de la seguridad que permitiendo una focalización en lo militar incorpora otras dimensiones.

Cambios en las políticas hacia América Latina.

Cuando se ajusta esta percepción global al ámbito del hemisferio occidental, denota algunos cambios esenciales tanto en la región como en el posicionamiento de los Estados Unidos hacia los países latinoamericanos.

En primer lugar, América Latina aparece como una región que reemerge en la senda de la democracia y el desarrollo. El crecimiento económico se transforma en una tendencia, aunque con grandes desigualdades. La pobreza es un tema central de la agenda del desarrollo sustentable y de la gobernabilidad. Los procesos de integración tienen una importancia gravitante. La inversión extranjera encuentra un terreno fértil y propicio para nuevos negocios.

En segundo término, el tipo de asociación de Estados Unidos con la región ha cambiado de manera significativa en lo económico y el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte es el ejemplo más evidente. Sin embargo, es necesario ubicar este cambio en un continuo en donde la asimetría se mantiene como obstáculo a la cooperación, como un legado que ha generado un desconfianza histórica.

Las dos tendencias anteriores están generando un cambio cualitativo y esencial en la percepción de los formuladores de política estadounidenses. De una política de exclusión se está en un proceso de tránsito hacia otra en donde prima la asociación. Estas nuevas definiciones significan un cambio explícito desde la Doctrina Monroe formulada en 1823. Una de las cuestiones principales es cómo efectivizar este cambio. La ejecución de políticas, la concertación de iniciativas, el incremento en los intercambios, la mayor integración, están generando una red de relaciones que permitirá superar las desconfianzas en las relaciones hemisféricas generadas en más de un siglo y medio de diferencias. Pasar del desarrollo de políticas unilaterales a políticas de concertación significa construir crecientes espacios de decisión multilaterales.

Los principales desafíos de los países latinoamericanos están referidos a la consolidación de los procesos de reforma en lo económico, político y social. Ello implica un proceso de profundos cambios estructurales que genera fuertes tensiones sociales y requiere de un liderazgo capaz de establecer las condiciones de gobernabilidad. Superar los

problemas de la pobreza y la inequidad en forma paralela a la reforma del Estado y el desarrollo del sector empresarial en un contexto democrático, es la difícil ecuación a la que se enfrentan los líderes latinoamericanos. Las asimetrías domésticas reducen las capacidades de acción en el ámbito internacional, como consecuencia de los problemas de gobernabilidad inherentes a dichas situaciones.

La región se encuentra en un período caracterizado por un segundo ajuste estructural. Las reformas democráticas básicas ya han sido establecidas y las reformas económicas fundamentales se encuentran en ejecución. El primer ajuste concluyó. De él emergieron nuevos problemas, nuevas tareas y nuevos desafíos. La reinención del Estado y sus roles es lo que define este nuevo período. Esto es lo que se ha denominado como la modernización del Estado, el cual debe encabezar su propia reforma y reorientación. Una estrategia de desarrollo que desconsidere la reforma del Estado, es una estrategia inconclusa. Este proceso afectará los espacios de participación y regulación de la economía. Las características y especificidades de este proceso se establecen nacionalmente. Por lo demás cada situación es la que determina las prioridades, las modalidades y *timing* de ejecución. La comparatividad de algunas de las medidas es lo que posibilita explicitar tendencias regionales.

En el ámbito de la seguridad la región enfrenta antiguos y nuevos desafíos. Las señales son mixtas. Por un lado, el fantasma de la guerra en el área emergió con fuerza y rapidez con el conflicto entre Ecuador y Perú. Ello produjo un efecto de *transferencia de inestabilidad* a lo largo de las fronteras con problemas de delimitación. Esta situación trastocó una percepción extendida que la región era inmune a los conflictos violentos, en los cuales los medios militares y de fuerza ocuparían un lugar destacado. Por otro, este conflicto demostró que la democracia no es suficiente para generar un clima de seguridad que efectivice la paz. Es necesario establecer regímenes internacionales de seguridad y mecanismos de implementación y verificación.

La reunión de Ministros de Defensa de las Américas.

Como parte del rediseño norteamericano, se ha buscado generar instancias de coordinación de políticas de nuevo tipo. En este sentido, se debe ubicar la reunión de Williamsburg. La gestación y desarrollo de esta primera Conferencia de Ministros debe ser considerada como parte de un proceso de readecuación de la política norteamericana hacia la región.

Tanto por el sentido simbólico como por el contenido y la proyección de la reunión de Williamsburg, se puede indicar que ésta marca un giro estratégico. Es el cambio más significativo desde la doctrina Monroe. La principal expresión de este giro estratégico es un movimiento que va desde lo unilateral —que caracterizó la política norteamericana desde la doctrina Monroe— a la asociación.

En la cena previa a la inauguración de la reunión, Thomas McClarty citó a Thomas Paine, quien señaló “está en nuestras manos el poder de comenzar de nuevo nuestro mundo”. Esa es la promesa de Williamsburg. “Ningún Estado por sí solo podrá tener éxito, unidos no podremos fallar. Esa es la promesa de la asociación que hoy día tienen los líderes de las Américas”.

Los orígenes de la reunión.

La idea de organizar una reunión de Ministros de Defensa estaba presente desde inicios de los años noventa cuando comenzó a evaluarse y a reconceptualizarse la organización del sistema interamericano. Las dificultades de organizar un esquema de discusión en este ámbito, que no desbordara sus competencias y que tuviera efectividad en el nuevo ámbito de la seguridad de post-Guerra Fría, no lograron ser superadas. Las inercias de la Guerra Fría se continuaron expresando durante los años iniciales de la década.

La Cumbre de Miami marcó un giro en las relaciones hemisféricas. Allí apareció con claridad el propósito y la necesidad de organizar y vincular de manera efectiva democracia, desarrollo económico y seguridad internacional.

Las premisas esenciales que surgieron de la Cumbre de Miami fueron que la democracia constituye la mejor garantía para el cumplimiento de las metas de paz, estabilidad, crecimiento y sustentabilidad del desarrollo. A la vez, el fin de la Guerra Fría generaba un espacio y un clima sin precedentes para cambiar la forma de relacionamiento en las Américas.

En el ámbito de la seguridad, la Organización de Estados Americanos logró generar un espacio para discutir y concertar alternativas y cursos de acción. Ellos tuvieron en el concepto de seguridad cooperativa un elemento crítico fundamental.

Organismos académicos como FLACSO, por medio del Programa de Paz y Seguridad en las Américas, que desarrolla conjuntamente con el Wilson Center y el CLADDE, aportaron conceptualizaciones, análisis y

recomendaciones de políticas. Y, a la vez, establecieron una red de investigadores en el conjunto de la región que le dio densidad a las propuestas.

La personalidad y los conocimientos del Secretario de Defensa norteamericano, William Perry, y sus colaboradores cercanos, en especial Joseph Nye, han permitido transformar la oportunidad del fin de la Guerra Fría en una alternativa de política. El conocimiento académico y el liderazgo intelectual del Secretario norteamericano y sus colaboradores, posibilitaron que las nuevas ideas tomaran cuerpo en las estructuras del Departamento de Defensa y del Pentágono, además de su gran significación al interior de la administración demócrata.

La experiencia europea del Secretario Perry y el trabajo con la OTAN, establecen un marco conceptual en el cual la interlocución entre dirigentes de países democráticos, para concertar políticas, es la mejor vía para alcanzar acuerdos estables y de proyección. Más allá de las diferencias obvias que se pueden establecer entre la OTAN y nuestra región, esa experiencia de trabajo y esa forma de construir acuerdos marcan un derrotero intelectual y político que busca ser puesto en práctica en las Américas.

En nuestra región el avance de la democracia ha llevado en forma paralela a la búsqueda, con distintos grados de éxito, de definiciones de la política de defensa, de la reestructuración de las fuerzas armadas y de las relaciones civiles-militares.

Así también el proceso de redemocratización llevó a la conformación de instancias de diálogo. El Grupo de Río se constituyó en el principal lugar de encuentro de las democracias latinoamericanas. Sin embargo, el no asumir los temas de la seguridad internacional y la defensa le restó peso y fuerza en el diálogo internacional con otras regiones del mundo. En definitiva, le mermó la capacidad de iniciativa. Asimismo, se pueden señalar algunos elementos precipitantes inmediatos de la reunión de Williamsburg. Entre ellos se deben destacar las crisis generadas por el conflicto entre Ecuador y Perú, el golpe militar y la desestabilización en Haití, el tema migratorio y la herencia de la Guerra Fría en los vínculos con Cuba. También temas emergentes como la no proliferación, el tráfico internacional de estupefacientes, los temas ambientales y los vinculados a las relaciones civiles-militares y su impacto sobre los derechos humanos y la democracia, conformaron un *set* de temas que requería reafirmar posicionamientos más generales que las respuestas casuísticas. Cada uno de estos casos tenía un efecto y una ampliación mayor que la del propio caso.

Dada la oportunidad generada por el fin de la Guerra Fría, constatados los intereses comunes en el ámbito de la democracia y la economía, sólo faltaba una iniciativa con fuerza y legitimidad y transparencia para concretar avances en el ámbito de la defensa y la seguridad. Esa fue la invitación personal que realizó el Secretario Perry. El peso de Estados Unidos fue la variable determinante y la clave del éxito en la convocatoria y luego en la aceptación a participar, superando las reticencias que se expresaron.

La invitación y las expectativas.

El Secretario de Estado, William Perry, luego de sostener reuniones con el Ministro de Defensa de Argentina, Oscar Camilión, con el Presidente Cardoso de Brasil y con el Ministro de Defensa de Chile, Edmundo Pérez Yoma, además de sus contactos regulares con el Secretario de Defensa de Canadá, Fred Mifflin, cursó una invitación personal a los Ministros de Defensa de las Américas.

Con el fin de conformar una agenda y sobre la base de las reuniones previamente descritas, se fueron perfilando tres temas: i) transparencia, ii) cooperación en defensa, iii) las fuerzas armadas en el contexto democrático. Para afinar esta agenda, realizó una gira por los países de la región la Secretaria Adjunta para Asuntos Interamericanos, Mary Lucy Jaramillo. En el caso de Chile y Argentina, con motivo de la reasunción del mando del Presidente Menem, las conversaciones incluyeron al Dr. McClarty, al Subsecretario Watson y al Consejero Nacional de Seguridad para América Latina, Richard Feinberg.

El Programa de Paz y Seguridad en las Américas, y éste en conjunto otras instituciones académicas, organizaron encuentros académicos con participación de funcionarios civiles y militares destinados a aportar elementos sobre la conformación de la agenda y el contexto en el cual se realizaría la reunión de Ministros de Defensa. Estas reuniones permitieron visualizar la agenda de Williamsburg con los avances en la reunión de los responsables del área económica realizada en Denver en los primeros días de julio de 1995.

En estos encuentros previos, se pudo constatar una cierta reticencia latinoamericana frente a la reunión. El recuerdo en la memoria histórica regional de la manipulación de las naciones del hemisferio en el contexto de la Guerra Fría, continúa teniendo un fuerte peso. Avanzar de manera positiva en la reunión significaba tomar el riesgo de asumir una agenda abierta buscando la concertación de intereses en áreas sensitivas.

La agenda de la reunión quedó finalmente conformada de la siguiente manera:

1. Transparencia y medidas de confianza mutua.
 - a) MCM, ejemplos, lecciones aprendidas, valor de ellas.
 - b) Intercambio de información de defensa. Registro de ONU, políticas de defensa, presupuestos.
2. Cooperación en defensa.
 - a) Operaciones de paz. Intercambio de experiencias, lecciones aprendidas, interoperatividad.
 - b) Desminado. Reconocimiento del problema, entrenamiento conjunto.
 - c) Otras actividades de cooperación en defensa. i) Búsqueda y rescate. ii) Desastres. iii) Antinarcóticos.
3. Democracia y fuerzas armadas en el siglo XXI.
 - a) Educación y entrenamiento civil y militar en democracia.
 - b) Las fuerzas armadas y el desarrollo.
 - c) Adaptación de las fuerzas armadas para el futuro.

En los distintos encuentros académicos, en los intercambios oficiales y en los principales análisis de prensa, apareció una idea fuerza: la reunión representaba un cambio en la forma de abordar los temas de seguridad en el hemisferio. Reflejaba un “nuevo espíritu” que encontraba su sustento en la Cumbre de Miami y en una visión que pone en la perspectiva de futuro un elemento central, la asociación aparecía como el concepto clave para entender el proceso en marcha.

No obstante, las diferencias y los énfasis aparecían con fuerza. Ellos expresaban particularmente la carencia de un concepto similar para abordar los temas de la seguridad. Las asimetrías de poder y capacidad generaban percepciones muy distintas sobre las amenazas y los riesgos que se confrontan. La emergencia del tema de las drogas no encontraba políticas consensuales en lo que a defensa se refiere.

Una pregunta no formulada rondaba muchas de las posiciones nacionales latinoamericanas, ¿Estados Unidos tiene una agenda oculta? A esta pregunta central se le agregaban otras tales como: En la perspectiva de la reunión y la generación de un mecanismo multilateral *ad hoc*, ¿se está buscando vaciar de contenido a la OEA? ¿Se quiere generar un mecanismo multilateral nuevo distinto para el conjunto de las Américas? ¿Qué relación puede tener la reunión con los organismos de seguridad existentes y las instituciones militares interamericanas?

La trascendencia de la reunión fue percibida por todos los actores significativos. El encuentro en sí mismo conformaría un cambio en el relacionamiento de los países de la región. El desarrollo del evento posibilitaría un intercambio significativo de puntos de vista entre actores muy diversos.

La reunión de Williamsburg.

Treinta y cuatro países con regímenes políticos abiertos, se reunieron en la ciudad de Williamsburg los días 25 y 26 de julio de 1995. La afirmación central con la que se dio inicio a la reunión por parte del Secretario Perry fue: “este es un continente de socios en la seguridad”.

La reunión tuvo un simbolismo esencial. Los aspectos de símbolos formales fueron tan importantes como el contenido mismo de la reunión. El sentido inequívoco fue una reunión de reafirmación democrática. Ello se expresó en el lugar de la reunión, la Cámara de Diputados donde germinó la declaración de independencia de los Estados Unidos.

El sentido simbólico de Williamsburg es la creación de una *alianza democrática para la seguridad cooperativa hemisférica*. El Secretario Perry indicó “a la cooperación hemisférica el tiempo le ha llegado”.

No solamente este sentido se expresó en lo formal, también fue parte explícita de los discursos que allí se pronunciaron. El Secretario Perry al referirse a Williamsburg como “una de las cunas de la libertad en las Américas”, destacó el sentido histórico de esta ciudad. “Es aquí donde los primeros líderes de mi país establecieron los principios de la democracia para guiar a la nueva nación, principios que han tenido un profundo efecto en la historia del continente y, de hecho, en la historia del mundo”.

El propósito de la reunión fue establecer áreas de cooperación. Se evitó la confrontación en temas de seguridad. Los principios sobre los cuales Estados Unidos busca construir esta cooperación se articulan en torno a tres conceptos: democracia, control civil de las fuerzas militares y acción bajo normas constitucionales. Estos principios son coincidentes con las perspectivas latinoamericanas expresadas en diversos documentos, pero en especial en la Declaración de Santiago sobre la preservación y fortalecimiento de la democracia. En el ámbito continental, estos principios se reafirmaron de manera sustantiva en la declaración de los jefes de Estado y gobierno de la Cumbre de Miami.

La Cumbre hemisférica, de diciembre de 1994, estableció una Declaración de Principios: “Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Demo-

cracia, libre comercio y desarrollo sostenible en las Américas". De la reunión de Jefes de Estado y gobierno realizada en Miami, surgió un plan de acción cuyas metas se especifican en tres áreas principales:

- Preservar y fortalecer la comunidad de democracias de las Américas.
- Erradicar la pobreza y la discriminación en nuestro hemisferio.
- Garantizar el desarrollo sostenible y conservar nuestro medio ambiente para las generaciones futuras.

Esta reunión de los más altos líderes de las Américas generó un proceso y un nuevo espíritu. El sentido de éste es la noción de una comunidad con una identidad hemisférica.

Esta identidad se ha ido construyendo en distintas instancias. Ellas han sistematizado avances, conocimientos, conceptos y opciones de política que posibilitan desarrollar el proceso de asociación en las Américas. Es así como Williamsburg se inscribe en el camino generado por la Declaración de Santiago en torno a la defensa de la democracia, en torno a los acuerdos comerciales del NAFTA, del MERCOSUR y más en general de la búsqueda del libre comercio establecido en la reunión de Denver. De igual forma, en los próximos meses veremos el cumplimiento del plan de acción de Miami, reforzando los distintos aspectos acordados por los mandatarios.

Esto es un cambio central en las relaciones entre Estados Unidos y las Américas. Las tendencias estadounidenses parecen haber cambiado desde una política que buscaba más súbditos que aliados. Con el fin de la Guerra Fría y con la mirada puesta en el siglo XXI, lo esencial es construir una alianza democrática por la cooperación en el hemisferio.

Hoy "es el momento no sólo de la reconciliación sino del reconocimiento de una nueva relación basada en la confianza, la colaboración y el consenso", señaló el Secretario Perry. Debemos reconocer ese cambio. Avanzar hacia un patrón de relación asociativa es la promesa que se nos presenta. Asumir la promesa significa aprovechar las oportunidades. En Williamsburg los países de la región conocieron esta promesa. La cuestión clave es generar un camino para transformarla en acción mancomunada. Sólo una práctica conjunta permitirá superar la herencia del pasado y establecer los fundamentos de una colaboración de nuevo tipo.

América Latina requiere superar las tensiones que generan las disputas territoriales. Ellas se interponen en los procesos de concertación política. Avanzar de manera significativa en la superación de los problemas territoriales posibilitará construir las bases para un entendimiento regional y una mejor relación entre nuestra región y Estados Unidos. Esta es una tarea que debe ser abordada por la región para evitar que la

resolución sea impuesta. El camino bilateral construido sobre la base del respeto al derecho internacional posibilita establecer un mecanismo de solución de controversias fundado en el respeto al derecho. En Williamsburg se destacó la importancia de este punto, cuando se señaló que los problemas de delimitación fronteriza deben ser resueltos a la mayor brevedad posible. "Esperamos que las naciones de las Américas fijarán como meta la solución de diferencias territoriales pendientes mediante arreglos mutuamente convenidos, en forma paralela al proceso establecido en Miami para el reconocimiento económico". Alcanzar esta meta no será una tarea fácil. Se requiere una gran voluntad política y creatividad en las soluciones técnicas.

La región ha reconocido el costo del conflicto y por ello busca subsanarlo a la brevedad posible. El acuerdo suscrito para desmilitarizar el área en conflicto entre Ecuador y Perú fue el símbolo generado al final de la reunión. El rol jugado por los países garantes del Protocolo de Río a través de la Misión de Observadores, fue fundamental en este avance. Los frutos del mismo se expresarán luego en la reunión de la OEA en Santiago sobre medidas de confianza mutua.

La colaboración fronteriza adquirirá un rol relevante en el futuro cercano. Muchos de los desafíos que representan lo que se denomina nuevos riesgos o nuevas amenazas, se expresan en áreas fronterizas. Superar las desconfianzas y establecer formas de colaboración en las zonas de frontera, facilitará los procesos de complementación e integración económica que cruzan la región.

Durante los dos días de reunión, las delegaciones de los treinta y cuatro países tuvieron sesiones plenarios y abordaron la agenda por medio de tres grupos de trabajo. La reunión evitó formalizar un documento. No hubo declaración final. No obstante lo anterior, el Secretario de Estados Unidos expresó lo que en su criterio eran los compromisos esenciales que surgían de la reunión.

En Williamsburg se generaron los cimientos para responder a los desafíos que tiene el continente en el siglo XXI. En los valores democráticos, en el apoyo efectivo a la transparencia y el fomento de la confianza, en el desarrollo de mecanismos de colaboración bilateral y regional en defensa, están los pilares sobre los que se cimentó el avance del cónclave ministerial.

Si hay que señalar un elemento central de la reunión, éste fue que buscó generar confianza para avanzar hacia una nueva alianza hemisférica. Para ello el rol de la transparencia se destacó como esencial. El diálogo iniciado en Williamsburg en el ámbito de la transparencia y la

confianza continuará en Santiago en la reunión de la Organización de Estados Americanos sobre "Medidas para el fomento de la confianza y la seguridad".

El compromiso esencial de Williamsburg es la alianza democrática para la cooperación hemisférica. Esto conlleva la asociación para la prevención de conflictos.

Los compromisos de Williamsburg sintetizados por el Secretario Perry, que reflejarían el espíritu que animó la reunión son los siguientes:

- Reafirmación del compromiso de consolidar la democracia basado en la seguridad hemisférica.
- Reafirmar el papel crítico de los militares en el apoyo de la democracia.
- Sometimiento de las fuerzas armadas a los civiles.
- Aumento de la transparencia en la cooperación de defensa.
- Fijación de metas para la resolución negociada de las disputas en base a la confianza.
- Promoción de una mayor cooperación en todos los órdenes, especialmente en apoyo de la lucha contra el narcoterrorismo, y participación en tareas de paz internacionales.

Estos seis puntos son asumidos por la política norteamericana como los seis principios organizadores de su política hacia la región. El documento de política elaborado por Joseph Nyc y dado a conocer en el mes de septiembre, articula el conjunto de políticas en torno a los puntos señalados.

La capacidad para consensuar efectivamente estos puntos dependerá de la forma en que ellos puedan transformarse en acciones que efectivicen un patrón de relación asociativo. En muchos sectores latinoamericanos estos puntos son percibidos como una reafirmación de políticas hegemónicas y que buscan minimizar el rol de las fuerzas armadas.

La construcción de un régimen internacional de seguridad en las Américas es una tarea pendiente que posee lineamientos significativos para constituirlo en una realidad efectiva. Para que ello ocurra es necesario consolidar un diálogo hemisférico capaz de establecer parámetros comunes sobre seguridad y defensa. La continuidad del proceso de Williamsburg dependerá de la capacidad de articulación de las Américas en torno a estos temas.

Reflexiones finales.

El fin de la Guerra Fría ha establecido para los países de América Latina una efectiva oportunidad, que puede ser muy limitada en el tiempo, para incidir en los lineamientos del sistema internacional del futuro. Este es un gran desafío que tiene implicancias en lo político, en lo económico y en lo cultural. Es un desafío intelectual. Los países de la región deben enfrentar la necesidad de construir un nuevo mapa conceptual que posibilite mejorar los niveles de concertación para hacer más viable la incidencia en las políticas hemisféricas y globales.

Un aspecto central está referido al de la soberanía. Primero la transnacionalización y luego la globalización han afectado las bases sobre las cuales se desarrolló el concepto de soberanía. Esta sigue manteniendo como elemento crucial la capacidad soberana de decisión. Sin embargo, las bases materiales sobre las que se expresa adquieren formas diversas. La globalización devalúa en ciertos aspectos algunas características tradicionales, en particular, las referidas a las cuestiones territoriales. Sin embargo, lo territorial sigue siendo el elemento determinante en la conformación de la estatalidad. El concepto de soberanía se entiende a partir del Estado y de la organización y voluntad política de constituirse en nación. La globalización genera nuevas vulnerabilidades y nuevos riesgos. Muchos de ellos están alejados de las fronteras nacionales, pero tienen efectos inmediatos sobre la población. Enfrentar estos nuevos riesgos requiere repensar el concepto de soberanía y los instrumentos que la hacen efectiva.

El concepto latinoamericano sobre la soberanía articulado en torno al derecho internacional históricamente ha tenido un carácter primordialmente defensivo. Ello encuentra su origen y explicación en la constante búsqueda de protección frente a las asimetrías hemisféricas y las diferencias de poder que se expresan en la región. Dado los cambios globales y regionales y en la perspectiva de lograr una mayor incidencia en el diseño del mundo del mañana, es necesario generar formas propositivas para consolidar una soberanía efectiva. Es decir, reafirmar los ámbitos en los cuales el Estado puede tomar decisiones autónomas de acuerdo a sus propios criterios y en beneficio de sus ciudadanos.

Reflexionar sobre las formas de expresión de la soberanía en los distintos ámbitos es esencial. Muchos procesos se han internacionalizado, hoy es una práctica regular la presencia de observadores electorales, de igual forma la supervisión del respeto a los derechos humanos es una constante. En el ámbito económico la soberanía se expresa en la capaci-

dad para asumir y hacer respetar los compromisos de la interdependencia. Todo ello hace que este sea un proceso dinámico que avanza a mayor velocidad que las transformaciones en el derecho internacional y la codificación que realizan organismos multilaterales.

En el mundo de post-Guerra Fría las visiones autárquicas centradas en el poder nacional poseen poca viabilidad. La globalización, los avances científico-técnicos permean las fronteras de todos los Estados. De allí que al repensar en la soberanía es necesario reafirmar su carácter comprensivo. Es decir, generar una integración entre los elementos económicos, políticos, sociales y de defensa. La cooperación internacional y el diseño del mundo del mañana, deben asumir también estas características.

Las redes de vinculación entre Estados Unidos y América Latina estuvieron fuertemente segmentadas entre los aspectos políticos, de seguridad, económicos y culturales. Durante el período de Guerra Fría, redes de vinculación de seguridad con fuerte énfasis antisubversivo fueron claves en el relacionamiento. En este momento de post-Guerra Fría y en medio de un proceso de creciente comunalidad valórica en torno a la democracia, la apertura económica, y la estabilidad y la seguridad internacional, es necesario pensar en formas de asociación comprensivas. Para ello se requiere reconocer que la desconfianza ha caracterizado las relaciones hemisféricas por décadas. La cuestión es cómo transformar una historia de desconfianza y desencuentro en la construcción de un proyecto compartido.

La comunalidad valórica, por una parte, y la carencia de una percepción de amenaza desde la región latinoamericana generan un nuevo espacio para construir los cimientos de una relación asociativa. Es particularmente importante definir cuál va a ser la forma y la arena en la cual esa relación se expresará. Los acuerdos de carácter multilateral de carácter vinculante establecen de una manera más sólida y permanente las opciones cooperativas. El multilateralismo posibilita transparencia. El multilateralismo para ser efectivo requiere que los acuerdos sean vinculantes. Sin ello el multilateralismo enmascara relaciones asimétricas y refuerza las desconfianzas.

Establecer nuevas formas de vinculación en el continente exige en primer lugar reconocer la existencia de distintas Américas Latinas. Cada una de las áreas componentes de nuestro continente posee diversas amenazas, percibe distintos riesgos, genera distintas respuestas y conforma distintos roles para sus fuerzas armadas. Estas diferencias se expresan tanto en los aspectos de carácter tradicional como en los temas emergentes.

El fin de la Guerra Fría no ha tenido un efecto sustantivo sobre las percepciones de amenaza tradicionales en América Latina. El factor vecinal ha mostrado una gran continuidad como fundamento y base de la percepción de amenaza. Por lo tanto, es necesario actuar de manera determinante sobre este punto para posibilitar avanzar en los nuevos riesgos en los cuales la asociación es lo central. De allí la importancia de resolver los temas de la herencia colonial: la delimitación de las fronteras y la garantía absoluta de la soberanía estatal sobre el territorio nacional plenamente reconocido.

La construcción de regímenes internacionales de seguridad sólo será posible una vez que se reconozca que la seguridad de todos depende de las acciones de cada uno de los actores del sistema. La seguridad es relacional. Frente a los nuevos riesgos la cooperación es el elemento clave. Sólo ella posibilita consolidar la democracia, la cooperación económica y la paz.

La reunión de Williamsburg representó un avance en la búsqueda de un espacio para concertar políticas en el ámbito de la seguridad y la defensa. No obstante, por el carácter de la reunión, éste se vincula más a una diplomacia de cumbres que a acuerdos de carácter multilateral. Esta distinción es significativa. En la diplomacia de cumbres el peso de las asimetrías se expresa de manera evidente y ejerce una influencia acorde a las potencialidades de poder de cada uno de los actores presentes. En la diplomacia multilateral el sentido esencial está dado por la construcción de alternativas en las cuales la igualdad es lo central y la definición consensuada de proyectos vinculantes es la meta. La diplomacia multilateral reafirma los derechos de los Estados más débiles, les asegura un espacio de participación y decisión. Los acuerdos surgidos en diplomacia de cumbres o en formas ad hoc de concertación deben expresarse finalmente por medio de acuerdos en regímenes internacionales de carácter vinculante. Sólo ello les dará permanencia en el tiempo y certeza en el cumplimiento.

En la reunión se evidenciaron varios puntos significativos: 1) Existe una gran variación en las percepciones de amenaza que surgen desde las distintas Américas, desde las distintas subregiones. 2) Más allá de las diferencias también hay importantes convergencias en algunos puntos centrales que es necesario reafirmar en la perspectiva de afianzar la cooperación en seguridad. 3) Existió un reconocimiento que la democracia e integración económica en el hemisferio constituirán un aspecto clave en el futuro próximo. Es necesario incluir los temas de defensa en este cuadro. 4) El sentido de vinculación hemisférico y subregional de la

seguridad fue reconocido como una cuestión determinante tanto para la seguridad de cada una de las naciones, como en el aporte que el continente puede hacer a la seguridad internacional. 5) Entre los nuevos riesgos se destacó de manera significativa el peso y la profunda importancia que están teniendo los delitos transnacionales, en especial los vinculados a los narcóticos. No obstante, la respuesta a esta amenaza es tan diversa como su expresión en las distintas Américas. 6) Avanzar en la generación de espacios para la construcción de confianza es fundamental. Ello tiene que ver tanto con el desarrollo de medidas de confianza mutua y de seguridad como con la generación de espacios sólidos de vinculación civil-militar en los distintos países. 7) El tema de la transparencia fue reconocido como un área clave en la cual es posible avanzar y producir un efecto significativo en las relaciones militares y de defensa. 8) Reconocer y buscar soluciones a los temas fronterizos pendientes sobre la base del derecho internacional y del respeto a los tratados fue otro punto significativo.

Para que este proceso tenga continuidad y profundidad es necesario resolver la cuestión clave del marco en el cual se desarrollará. Ello significa resolver en primera instancia si se ubicará como parte de una diplomacia de cumbres o bien si se insertará dentro del significativo proceso multilateral que desarrolla la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA para establecer un nuevo marco para la seguridad y la estabilidad en el continente. Alcanzar efectivamente la afirmación efectuada en la reunión que indica que hoy los países de las Américas son "socios en la seguridad" pasa por definiciones sobre esta dicotomía que afectará el proceso de institucionalización posterior.

De igual forma, parte significativa de la continuidad de este proceso está dada por la capacidad latinoamericana de concertar políticas en el ámbito de la defensa. Esta ha sido un área en la cual se han evidenciado importantes carencias. Hoy se puede reafirmar la voluntad política tendiente a asumir de manera más significativa este punto. La urgencia generada por el conflicto entre Ecuador y Perú y la reemergencia de los temas limítrofes, muestran la importancia de asumir este tema.

Para que América Latina pueda incidir es necesario establecer un proceso por el cual podamos "aprender a pensar juntos". Esto es de vital importancia en lo referido al concepto de seguridad. Sobre este tema hay un debate que no termina de decantarse y cuya solución es clave para diseñar un marco hemisférico cooperativo. Buscar solamente ampliar el concepto para incorporar los nuevos riesgos militariza las soluciones y amplía el concepto a tal punto que lo vacía de contenido. Focalizar en el

ámbito de la defensa conlleva a asumir los temas profesionales y de modernización de las fuerzas armadas.

La responsabilidad de establecer las bases conceptuales para construir un régimen de seguridad hemisférico en el que prime la asociación es una tarea esencial de América Latina. El marco conceptual y las principales tareas y misiones tendrán un sello marcado por las visiones de los actores de mayor poder, en especial de aquellos con peso hegemónico.

La conferencia de Williamsburg representó una oportunidad para iniciar un diálogo en el ámbito de la defensa. Su continuidad para efectivizar la asociación en esta materia dependerá de la voluntad política y de la claridad de los gobiernos del continente para enfrentar los desafíos. La opción multilateral aparece como la mejor alternativa. Efectivizarla es una responsabilidad compartida.

Referencias principales.

Building a Partnership for Prosperity. White House Report on The Summit of the Americas, Miami, Florida, December 9-11, 1994.

“Desenvolvimiento de los procesos de integración en América Latina y el Caribe”, CEPAL, Santiago, mayo 1995.

Richard Downes, “Nuevas relaciones de seguridad en las Américas”, *Strategic Forum*, Nº47, Institute for National Strategic Studies, septiembre, 1995.

Al Gore, Discurso en la Conferencia Ministerial de Williamsburg, 26 de julio de 1995.

Stanley Hoffmann, “The Crisis of Liberal Internationalism”, *Foreign Policy*, Nº98, 1995.

Charles W. Maynes, “Relearning Intervention”, *Foreign Policy*, Nº98, 1995.

William Perry, Discurso inaugural de la Conferencia de Williamsburg. También Discurso de clausura y conferencia de prensa, 25-26 de julio de 1995.

Programa de Paz y Seguridad en las Américas, diversos números de 1995. Especial importancia posee el referido a las recomendaciones de políticas de seguridad hemisférica cooperativa, Nº1, FLACSO-Wilson Center, 1995.

Francisco Rojas Aravena, “Medidas de confianza mutua: un instrumento útil para la seguridad del hemisferio occidental”, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Vol. X, Nº3, FLACSO-Chile, Santiago, julio-septiembre, 1995.

Francisco Rojas Aravena, “Security Regimes in the Western Hemisphere: A View from Latin America”, en: Lars Schoultz, William C. Smith y Augusto Varas, *Security, Democracy and Development in U.S.-Latin American Relations*. New Brunswick, Estados Unidos: Transaction Publishers, 1994.

Francisco Rojas Aravena y Joseph S. Tulchin, "El significado de la reunión ministerial", *Paz y Seguridad en las Américas*, N°3, FLACSO-Wilson Center, Santiago, junio 1995.

Robin Rosenberg y Steve Stein (eds.), *Advancing the Miami Process: Civil Society and the Summit of the Americas*. Miami: North-South Center Press, 1995.

Sobre los conflictos limítrofes evidenciados a inicios de 1995, pueden verse Francisco Rojas Aravena, "Un desafío a la seguridad hemisférica", *La Época*, Santiago, 6 de febrero de 1995. También a inicios de 1995 se produjeron situaciones de tensión en la frontera entre Colombia y Venezuela. De igual forma la prensa destacó el resurgimiento de algunas dificultades en zonas fronterizas de Centroamérica. Véase, Jaime Delgado, "Un conflicto en la zona fronteriza tico nicaragüense", *Una Informa*, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, abril de 1995. Así también la agencia EFE informaba en esas mismas fechas de incidentes en el Golfo de Fonseca, que comparten El Salvador, Honduras y Nicaragua.

Strategic Assessment 1995. U.S. Security Challenges in Transition. Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Fort Lesley J. McNair, Washington, D.C., 1995.

Joseph S. Tulchin, "Reflections on the Defense Ministerial Williamsburg", *Peace and Security in the Americas*, N° 5, FLACSO-Wilson Center, agosto 1995.

Joseph S. Tulchin y Francisco Rojas Aravena, "La reunión de Washington", *Paz y Seguridad en las Américas*, N°3, FLACSO-Wilson Center, Santiago, junio 1995.

"United States Security Strategy for the Americas", Department of Defense, Office of International Security Affairs, septiembre 1995.

Augusto Varas, "La seguridad hemisférica", en: Centro Regional de Naciones Unidas para el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, *Paz y Seguridad en América Latina y el Caribe en los Años Noventa*. Lima, Perú: 1991.

Augusto Varas, "La seguridad hemisférica cooperativa de posguerra fría", *Documento de Trabajo*, FLACSO-Chile, Santiago 1994.

Williamsburg: Report from the Working Groups. On Defense Cooperation: Cornelius A. Smith (Bahamas). On Transparency and Confidence & Security Building Measures: General Humberto Corado (El Salvador). On Armed Forces in 21st Century Democracies: Oscar Camilion, Minister of Defensa (Argentine).